أنظمة الحكم فى الدول العربية

تحليل قانوني مقارن

الجزء التاسع
صلاحيات رئيس الدولة فى الدول العربية

د. قائد محمد طربوش

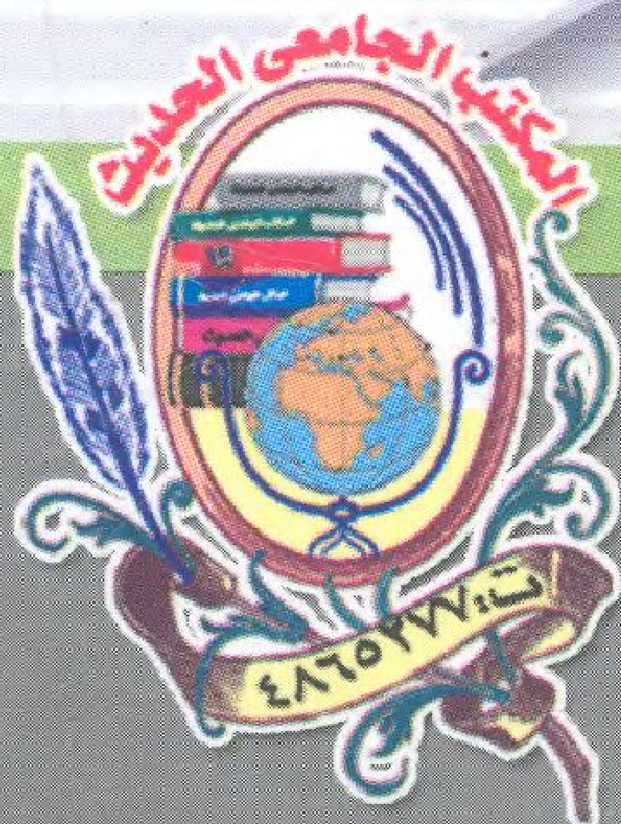
دكتوراه علوم في فقه القانونDSC . من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٩٠ م

دكتوراهPHD من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٨٢م

رئيس مركز البحوث الدستورية والقانونية

2007

المجلد السابع



أنظمة الحكم في الدول العربية

تحليل قانوني مقارن

الجزء التاسع

صلاحيات رئيس الدولة في الدول العربية

د / قائد محمد طربوش

دكتوراه علوم في فقه القانون DSC – من كلية الحقوق جامعة موسكوالحكومية ١٩٩٠ م

دكتوراه PHD من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٨٢ م

رئيس مركز البحوث الدستورية والقانونية

٢٠٠٧



الفهرس

مقدمة

علاقة رئاسة الدولة بالسلطات الأخرى

صلاحيات رئاسة الدولة في الدول العربية :

من مقومات أصول أنظمة الحكم الدستورية الحديثة والمعاصرة في الأغلب الأعم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات , التنفيذية والتشريعية والقضائية. وبما أن رئيس الدولة يحتل المنصب الأول في السلطة التنفيذية باعتباره رئيسها فإنه يمتلك صلاحيات في المجالات التنفيذية والتشريعية والقضائية والعلاقات الدولية, الصلاحيات الاستثنائية. ولما كانت الدول العربية قد مرت أغلبها بالتعددية الحزبية حيناً وباحتكار التنظيم السياسي أو الحزب الحاكم للسلطة حيناً آخر (باستثناء لبنان والمغرب). وبوجود السلطة التشريعية في عمل المؤسسات الدستورية تارة وغيابها عن الممارسة تارة أخرى. فإن وضع وصلاحيات رئاسة الدولة قد تقوت وتعززت إلى درجة أن أصبحت السلطات الثلاث تابعة لرئاسة الدولة في الواقع العملي حين كانت السلطة السياسية بكاملها تحت قيادة الحزب أو التنظيم السياسي الحاكم وأعضاءه المتنفذون والشاغلون للمراكز الأساسية في السلطات الثلاث.

إذ بالعودة إلى واقع نظام الحكم في الدول العربية نجد أن أغلبها قد رزحت فترة كبيرة تحت ظل احتكار الحزب الحاكم للسلطة أو عدم وجود السلطة التشريعية وغيابها فإنها بالشكل التالي حسب البلدان العربية ذات النظام الجمهوري : في حين لم يحدث أن قام التنظيم السياسي الحزب الحاكم في الدول العربية ذات النظام الملكي وإن كانت قد غابت التعددية الحزبية في بعض البلدان في فترات معينة كما غابت السلطة التشريعية فيها أيضاً. وللمزيد من التوضيح

نورد الجدول التالي للدول العربية ذات النظام الملكي والدول العربية ذات النظام الجمهوري.

وإذا نظرنا إلى واقع نظام الحكم في الدول العربية ذات النظام الملكي فإنها بالشكل التالي: ١- واقع نظام الحكم في الدول العربية ذات النظام الملكي.

١- مصر ملكان (من ١٩٢٣- ١٩٥٢) فؤاد - فاروق	قيام السلطة التشريعية ١٠ مجالس في ظل التعددية الحزبية وقيام الحكومات الائتلافية وحكومات الوفد
٢- العراق ثلاثة ملوك من ١٩٢١- ١٩٥٨ فيصل - غازي - فيصل الثاني	قيام السلطة التشريعية ١٦ مجلس منها ١٢ في ظل التعددية الحزبية و٤ مجالس في ظل تجميد الحزبية حل المجلس ١٤ مرة .
٣- الأردن, أربعة ملوك ١٩٢٢- ٢٠٠٥م عبد الله - طلال - حسين - عبد الله الثاني .	قيام السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية ١٩٢٨ - ١٩٥٦ ومنع الحزبية ١٩٥٦- ١٩٨٩ , والتعددية الحزبية ١٩٨٩- ٢٠٠٥م وتمديد المجلس في الفترة ١٩٧٢ - ١٩٨٩. وحل المجلس ١٣ مرة وقيام المجلس الاستشاري ٣ مرات .
٤- الكويت أمراء منذ الاستقلال عام ١٩٦٢- عبدالله سالم ١٩٥٠-١٩٦٥م صالح السالم الصباح ١٩٦٥- ١٩٧٠م جابر الصباح ١٩٧٠- حتى الآن	قيام السلطة التشريعية ١٩٦٢ في ظل المنابر السياسية قبل الإعلان عن التعددية الحزبية وحل المجلس مرتين وبقاء البلد بدون سلطة تشريعية ١١ سنة وقيام مجلس استشاري في الفترة من ١٩٩٠م إلى ١٩٩٢م

٥- المغرب. ثلاثة ملوك منذ الاستقلال عام ١٩٦٢م حتى عام ٢٠٠٥م محمد الخامس – الحسن الثاني. محمد السادس	وقيام السلطة التشريعية ٩ مرات ١٩٦٢م و ٢٠٠٥, وحل السلطة التشريعية- مرات وبقاء البلد ١١ عاماً في ظل غياب السلطة التشريعية . وبقاء التعددية الحزبية دون منعها حتى الآن (٢٠٠٥م) .
٦- البحرين أميران منذ الاستقلال عام ١٩٧١- حتى عام ٢٠٠٠ تحول لقب الأخير الى ملك.	قيام السلطة التشريعية ١٩٧٣- ١٩٧٥ قبل قيام الحزبية – حل السلطة التشريعية عام ١٩٧٥ – قيام مجلس الشورى ١٩٩٣م – ٢٠٠٢م قيام السلطة التشريعية المؤلفة من مجلسين ٢٠٠٢م فيما بعد .
٧- قيام الإمارات العربية المتحدة في عام ١٩٧٢م مجلس أعلى للاتحاد منذ رئيس الاتحاد زائد بن سلطان كانت تمدد رئاسة للمجلس الأعلى للإتحاد كل ٥ سنوات حتى توفى أول نوفمبر ٢٠٠٤ وانتخب بعده ابنه خليفة بن زائد	قيام المجلس الوطني الاتحادي الوطني الإتحادي ١١ مرة قبل قيام الأحزاب طبيعة المجلس استشاري يمارس بعض صلاحيات السلطة التشريعية.
٨- قطر أميران منذ الاستقلال عام ١٩٧١ خليفة بن محمد ١٩٧٢- ١٩٩٥ حمد بن خليفة ١٩٩٥- حتى الآن ٢٠٠٥	مجلس الشورى هيئة استشارية معينة من الأمير. قبل قيام الحزبية.
٩- عمان سلطان منذ الاستقلال عام ١٩٧١م حتى عام ٢٠٠٥م	مجالس ٧ مجلس الشورى قبل قيام الحزبية ومجلس عمان مؤلف من مجلسين .

٢- واقع نظام الحكم في الدول العربية ذات النظام الجمهوري

١- مصر ١- هيئة التحرير ١٩٥٣- ١٩٥٦ . ٢- الاتحاد القومي ١٩٥٦- ١٩٦١	القوة الحاكمة تنظيم الضباط الأحرار الذين تعتبر قيادتهم قيادة هيئة التحرير وفي ظل غياب السلطة التشريعية. وجدت السلطة التشريعية من عام ١٩٥٧ إلى ١٩٦٢ وكان الإتحاد القومي هو المشرف على قيام هذه السلطة . والأغلبية الساحقة من أعضائها هم من أعضاء الاتحاد القومي
٣- الاتحاد الاشتراكي العربي ١٩٦٢	مارست الهيئة التأسيسية للاتحاد الاشتراكي العربي بعض وظائف السلطة التشريعية التي غابت عن الممارسة من ١٩٦٢-١٩٦٤. وبعد قيامها من جديد أصبح الاتحاد الاشتراكي هو الذي يرشح النواب الأعضاء في السلطة التشريعية وقيادة الاتحاد هي رئاسة السلطة التشريعية.
٤- المنابر في إطار الاتحاد الاشتراكي ١٩٧٦-١٩٧٨. ٥- التعددية ١٩٧٩م – ٢٠٠٥م	وجود التعددية مع سيطرة الحزب الحاكم الذي يرأسه رئيس الجمهورية على مفاصل السلطة.
٢- تونس : إحتكار الحزب الحاكم للسلطة ومنع الأحزاب من مزاولة نشاطها في الفترة ١٩٦٣-١٩٨١	وجود السلطة التشريعية التي يسيطر عليها الحزب الحاكم منذ إعلان النظام الجمهوري ١٩٥٧م وحتى الآن (عام٢٠٠٥م).

٣- الجزائر: قيام التنظيم الحاكم جبهة التحرير الجزائرية منذ ١٩٦٢-١٩٩١- التعددية الحزبية منذ ١٩٩١	غياب السلطة التشريعية ١٩٦٥-١٩٧٧ وقيامها ١٩٦٢ - ١٩٦٥ و ١٩٧٧ - ١٩٩١ في ظل سيطرة الحزب الحاكم قيام السلطة التشريعية على أساس التعددية من عام ١٩٩٧م حتى الآن عام ٢٠٠٥م
٤- السودان: قيام الأحكام المؤقتة وغياب المؤسسات الدستورية فيه من ١٩٥٨- ١٩٦٤ و ١٩٦٩-١٩٧٣ و ١٩٨٩ - حتى عام ١٩٩٥. ثم قيام المجلس الوطني في حال منع الحزبية عام١٩٩٥- قيام البرلمان في سبتمبر٢٠٠٥ في ظل إتفاق السلام بين الحكومة والجبهة الشعبية .	غياب السلطة التشريعية من ١٩٥٨- ١٩٦٥ ومن ١٩٦٩-١٩٧٣ ومن ١٩٨٩ حتى٩٩٥ وقيام السلطة التشريعية في ظل احتكار التنظيم السياسي الاتحاد الاشتراكي في الفترة ١٩٧٣-١٩٨٥. وفي حال المؤتمر الوطني ١٩٩٤- حتى الآن ٢٠٠٥م والاتفاق على تقاسم مقاعد السلطة التشريعية بموجب الدستور الانتقالي عام ٢٠٠٥م
٥- العراق: قيام أحكام دستورية مؤقتة منذ ١٩٥٨ حتى الآن ٢٠٠٥م.	غياب السلطة التشريعية منذ ١٩٥٨- ١٩٨٠ وقيامها منذ ١٩٨٠ في ظل سيطرة الحزب الحاكم عليها٢٠٠٢م وفي ظل التعددية الحزبية ٢٠٠٤م - ٢٠٠٥م.
٦- سوريا: قيام الهيئات المؤقتة في أواخر الأربعينات وبداية الخمسينات. ومنذ ١٩٦٣- حتى ١٩٧٣	غياب السلطة التشريعية في أواخر الأربعينات وبداية الخمسينات ومن ١٩٦٣-١٩٧٣. وقيام السلطة التشريعية في ظل إحتكار التنظيم السياسي الوحيد للسلطة في ١٩٥٣ -١٩٥٤ و ١٩٥٨ -

	١٩٦١ وتحت قيادة الحزب الحاكم للجبهة منذ ١٩٧٣ – حتى الآن٢٠٠٥م .
٧- ج.ع.ي : قيام هيئات مؤقتة وغير مؤقتة في البلد منذ ١٩٦٢-١٩٦٩ هيئة تشريعية منذ ١٩٧١-١٩٧٤ فالعودة إلى الأحكام المؤقتة حتى ١٩٨٨م ثم الهيئة التشريعية حتى الوحدة عام ١٩٩٠م .	عدم وجدود السلطة التشريعية (كاستمرار لما قبل الثورة) منذ ١٩٦٢ حتى ١٩٧١. وغياب السلطة التشريعية منذ ١٩٧٥-١٩٨٨. ومنع الحزبية قانونياً منذ ١٩٦٣-١٩٧٠ ودستوريا من ١٩٧٠ حتى ١٩٩٠. وقيام التنظيم الوحيد ١٩٦٧- الاتحاد الشعبي الثوري. الاتحادي اليمني ١٩٧٣-١٩٧٤ والمؤتمر الشعبي العام ١٩٨٣-١٩٩٠.
٨- ج.ي.د.ش: قيام التنظيم السياسي الحاكم الوحيد منذ الاستقلال ١٩٦٧-١٩٩٠-وقيام السلطة العليا المعينة ١٩٧١ – ١٩٧٨- والمنتخبة ١٩٧٨ – ١٩٩٠ (في ظل النظام الشمولي).	لم تغب السلطة التشريعية عن الممارسة طوال هذه المدة من ١٩٧٨- ١٩٩٠
٩- كانت لبنان الاستثناء الوحيد حيث عملت مؤسسات الدولة بشكل دستوري منذ ١٩٢٦ – حتى الآن ٢٠٠٥م .	لم تغب السلطة التشريعية عن الممارسة طوال هذه المدة .
١٠- ج-ي: قيام هيئات مؤقتة وبموجب إعلان إتفاق الوحدة اليمنية حتى ١٩٩٣/٤/٢٧م ثم قيام المؤسسات الدستورية الثابتة .	قيام السلطة التشريعية من السلطتين السابقتين في الجمهوريتين منذ ١٩٩٠/٥/٢٢ حتى ١٩٩٣/٤/٢٧ ثم قيام السلطة التشريعية بالانتخاب وفي ظل التعددية الحزبية في ١٩٩٣/٤/٢٧. حتى الآن (١٩٩٥).

يتضح من الجدول أن الأنظمة المؤقتة قد غلبت في فتراتها على فترة النظام الجمهوري في كل من العراق وج.ع.ي. سابقاً . وأن السلطة التشريعية قد وجدت إما في ظل سيطرة الحزب القائد كما هي في الأولى أو في ظل منع الحزبية كما هي في الثانية. ولم تشذ الجزائر عن ذلك حيث أن السلطة التشريعية قد وجدت في ظل سيطرة الحزب الواحد. كما عاشت البلاد فترة كبيرة من الزمن بدونها. وغلب قيام السلطة التشريعية في ظل التنظيم السياسي الواحد على الحياة السياسية في السودان. غير أن مسيرة نظام الحكم في السودان قد تفاوتت بين فترة وأخرى حيث قامت السلطة التشريعية في ظل التعددية ٩ سنوات. وفي ظل إحتكار الحزب الواحد ٣٠ عاماً وفي ظل الأحكام المؤقتة ١٣ عاماً. وسارت سوريا على نفس المنوال ٩ سنوات في ظل التعددية (منذ الاستقلال عام ١٩٤٥) و ٢٥ سنة في ظل سيطرة الحزب أو التنظيم السياسي الحاكم و ١٢ سنة في ظل الأحكام المؤقتة.

وعاشت مصر في ظل وجود السلطة التشريعية الخاضعة للتنظيم السياسي الواحد ١٧ عام وسنتين في ظل منابر الحزب الحاكم و ٢٧ عاماً في ظل التعددية و ٨ سنوات في ظل الأحكام المؤقتة وكانت تونس البلد الوحيد التي بقت سلطتها التشريعية في ظل انفراد الحزب الحاكم بالسلطة في ظل منع التعددية منذ ١٩٦١ – ١٩٨١ ثم محتكرة على أعضاء الحزب الحاكم في ظل الإعلان عن التعددية الحزبية في البلاد[1] حتى عام ١٩٩٤م.

وبناء على ما تقدم فإنه لأنظمة الحكم الجمهوري خصوصيتها نظراً لأنها قد تقلبت بالشكل الوارد أعلاه. على أنه والمسألة على هذه الشاكلة فإننا سنتناول صلاحيات رئاسة الدولة في المجالات المختلفة المذكورة أعلاه. كما سنتطرق إلى

---

(1) هذا وتجدر الاشارة إلى أننا لم ندرج ج.ي.د.ش. سابقاً بسبب أنها قد كانت السلطة قائمة على مبدأ وحدة سلطة الدولة ولا يوجد منصب رئيس الدولة فيها.

أسباب قوة صلاحيات رئيس الدولة الكامنة في كل من سن دساتير تقوي هذه الصلاحيات. وغياب المؤسسات الدستورية الأخرى أو تبعيتها للتنظيم السياسي القائد أو الحزب. وهيمنة رئاسة الدولة على الحزب (بصفتها رئاسة الحزب أو التنظيم الحاكم) والمؤسسات الجماهيرية التابعة للحزب أو التنظيم الحاكم. وسنورد إحصائيات تتعلق بالقرارات التي أصدرتها رئاسة الدولة والخطب التي ألقاها الرؤساء في المناسبات في فترة الحزب الحاكم الوحيد ونقارن القرارات بالقوانين التي سنتها السلطة التشريعية وفقاً للإمكانيات المتاحة أثناء البحث[1].

وعليه فسنقسم صلاحيات رئيس الدولة بالشكل التالي :

١ـ في ظل العهد الملكي في هذه البلدان .

٢ـ صلاحيات رئاسة الدولة في ظل الأحكام المؤقتة .

٣ـ في ظل الأحكام الدستورية غير المؤقتة .

---

[1] تجدر الإشارة إلى أننا علمنا تلك الاحصائيات حسب الأدبيات المتوفرة أثناء البحث في موسكو في الفترة ما بين ١٩٨٠-١٩٩٠ والأدبيات المتوفرة في صنعاء في مكتبة لشؤون القانونية منذ ١٩٩٠-١٩٩٧ ثم البحث حسب الأدبيات المتوفرة في تعز في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٥.

الباب الأول :

صلاحيات رئيس الدولة في البلدان العربية ذات النظام الملكي

كما هو معروف أن الفقه الدستوري الأخذ بمبد الفصل بين السلطات قد أستقر على توزيع اختصاصات هذه السلطات والعلاقات فيما بينها.

وكما سبق القول إن النظام الملكي قد ساد في جميع البلدان العربية بما في ذلك البلدان التي لم تعرف هذا النظام بعد استقلال لها مثل لبنان والسودان والجزائر حيث مرت بالنظام الملكي أثناء الاستعمار - الجزائر في عهد الإمبراطور نابليون الثالث في فرنسا وتبعية لبنان للدولة العثمانية - ثم قيام المملكة العربية السورية عام ١٩٢٠ والسودان أثناء الحكم الثنائي المصري - الإنجليزي ١٨٩٩ - ١٩٥٦. وقد تغايرت صلاحيات رئيس الدولة في الدول العربية ذات النظام تبعاً ليقام مؤسسات الدولة التنفيذية والتشريعية والتشريعات الدستورية التي صدرت منذ القرن التاسع عشر في بعض البلدان وعشرينات القرن العشرين في البعض الأخر . ومنذ الاستقلال في الستينات والسبعينات في بلدان الخليج العربي.

صلاحيات رئيس الدولة في مجال السلطة التنفيذية

أ- تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء :

كان أول حكم دستوري يقضي بتعيين كبار موظفي الدولة العربية ذات النظام الملكي عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١[١] , الذي قضى بحق الملك أن يعين الوظائف وإصدار التراتيب والأوامر الضرورية لتنفيذ القانون (ف. ١٦).

وإذا كان نص عهد الأمان المذكور أعلاه بالشكل المذكور فإن الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الملكي قد قررت نصوصاً واضحة بهذا الشأن مثال ذلك يعين الملك رئيس الوزراء ويصدق على تأليف الوزراء ويقبل استقالتها في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٨) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٦ ف.٥) , واقتربت من حكم الدستورين السابقين بهذا الصدد أحكام دساتير أخرى حيث يعين رئيس الدولة رئيس الوزراء وله أن يعهد إليه بمهام دائرة أو أكثر ويعين الوزراء بناء على تسبيب رئيس الوزراء ويجوز أن يعهد إلى كل منهم بمهام دائرة أو أكثر بحسب ما يذكر في مرسوم التعيين في دستوري الأردن لعامي ١٩٢٨ (م. ٢٠) و ١٩٤٧ (الرقم ٢٦). في حين تغيرت صياغة هذا النص في دستور الأردن لعام ١٩٥٢ إلى أن يعين الملك رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تسبب رئيس الوزراء(م. ٣٥).

ولم تشذ عن هذه المجموعة أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ . بهذا الأمر في نصها على أن يعين الملك رئيس الوزراء وله أن يقيله أو يقبل

---

[١] المقصود هنا بحكم دستوري ينظم السلطة التنفيذية والسلطة الاستشارية في نص واحد فقط , لأنه قد سبق ذلك أن نصت قرارات أصدرها محمد على تعيين الموظفين , وإنشاء مجالس استشارية.

استقالته من منصبه ويعين الوزراء أو يقيلهم أو يقبل استقالتهم بناء على ما يعرضه عليه رئيس الوزراء (م. ٧٢). واقتربت من هذه الحكم نصوص دستوري المغرب لعام ١٩٩٢ الذي قرر أن يعين الملك الوزير الأول ويعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح الوزير الأول ... الخ (ف. ٢٤) ودستور ١٩٩٦م الذي قرر نفس الحكم .

واتفقت أحكام مجموعة من الدساتير العربية ذات النظام الملكي على أن يعين الأمير الوزراء من حيث المبدأ. غير أنه إذا كانت أحكام دستور الكويت قد قضت بأن يعن الأمير رئيس مجلس الوزراء , بعد المشاورات التقليدية , ويعفيه من منصبه , كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء (م. ٥٦) وقد اتفقت أحكام دستور البحرين مع هذا النص في المعنى (ف- ب م. ٣٣). بيد أن أحكام الدستورين المذكورين قد تغايرت في موضوع الجمع بين عضوية السلطة التشريعية من الوزراء المعينين . حيث إذا كان دستور الكويت قد قضى بأن يكون تعيين الوزراء من مجلس الأمة ومن غيرهم ولا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة (م. ٥٦). فإن دستور البحرين قد حصر تعيين الوزراء على أعضاء المجلس الوطني في الفصل التشريعي الأول. ويكون تعينهم من أعضاء المجلس الوطني أو من غيرهم إبتداء من الفصل التشريعي الثاني. مشترط أن يصبح الوزراء المعينون من خارج المجلس أعضاء فيه بحكم مناصبهم ولا يزيد عدد الوزراء جميعاً على أربعة وعشرين وزيرا . في حين كان قد قضى مشروع دستور المملكة العربية السعودية لعام ١٩٦١ بأن الملك يولي الوزراء ويعفيهم من مناصبهم وذلك بناء على اقتراح رئيس الوزراء (م. ٥٥).

ونصت أحكام مجموعة ثالثة من الدساتير العربية ذات النظام الملكي على أن يعين رئيس الدولة الشق الثاني من السلطة التنفيذية ويقيله , إذ يعين الملك وزراءه يقيلهم في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٤٩) و ١٩٣٠ (م. ٤٩).

واقتربت من هذا الحكم نصوص دساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ حيث نصت على أن يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم أن استقالوا (أفراد أو جماعات) في دستوري ١٩٦٢ و ١٩٧٠ (ف. ٢٤) في حين لم يذكر دستور ١٩٧٢ (أفراد وجماعات) نفس الفصل , لم ينحصر الأمر على التغاير المذكور أعلا فقط , بل وامتد إلى دستوري أتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة. لقد قرر الأول أن ينتخب مجلس وزراء الاتحاد وزراء من أعضائه لمدة خمس سنين قابلة للتجديد مجلس وزراء الاتحاد وزراء في الدستور الثاني بأن رئيس المجلس الأعلى للاتحاد هو الذي يعين رئيس مجلس وزراء الاتحاد ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى , كما يعين نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد (م. ٥٤ ف. ٥).

وقضت مجموعة من الأحكام الدستورية في البلدان العربية ذات النظام الملكي بأن يكون رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء من حيث المبدأ. غير أنها قد تغايرت في تفاصيل ذلك حيث يتولى الأمير رئاسة مجلس الوزراء في دساتير قطر لأعوام ١٩٧١ (م. ٢٣ ف. ٣) و٢٠٠٣ ويعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بأمر أميري (م. ٢٩) . والسلطان هو الذي يتولى رئاسة مجلس الوزراء أو من يتولى رئاسة الوزراء في النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦ (ف. ٤ م. ٤٣) علماً بأن هذا النظام قد قرر أنه إذا عين

السلطان رئيساً لمجلس الوزراء حددت اختصاصاته وصلاحياته بمقتضى مرسوم تعينه (م. ٤٨). ويعتبر الملك في المملكة العربية السعودية رئيس الوزراء .

وبالمقابل خول دستور مستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ للمندوب السامي حق تعيين رئيس مجلس وزراء عدن طبقاً للمادة ١٩ منه ف. ١ بأنه عندما تحل مناسبة تعيين رئيس للوزراء فإن المندوب السامي حسب اختياره سيعين رئيسا للوزراء أحد أعضاء المجلس التشريعي وهو العضو الذي يبدو له أكثر من غيره متمتعاً بأغلبية المجلس التشريعي وراغباً في أن يعين ٢ وزراء من قبل رئيس الوزراء سيكون أولئك الذين يعينهم المندوب السامي بناء على نصيحة رئيس الوزراء وسيعين من بين أعضاء المجلس التشريعي . على أن تكون التعيينات من نتيجتها أن يصبح غالية أعضاء المجلس الوزاري ومن ضمنهم رئيس الوزراء من الأعضاء المنتخبين.

وعلاوة على ما تقدم تفاوتت أحكام مجموعة من الدساتير العربية ذات النظام الملكي في النص على التعيين. مثال ذلك قرر قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ أ يعين صاحب الجلالة الملك نائب عام وبقدر اللزوم مديرون ورؤساء الإدارة أحوال المملكة (م. ٧).

واقتربت من هذا النص حكم دستور السلطنة أللحجية سابقاً بأن يعين السلطان المديرين ويقيلهم (م. ٣٥).

قررت أحكام دستور ولاية دثينه حكماً مغايراً بهذا الشأن بأنه : ينبغي أن يبقى كل مدير في وظيفته لمدة سنة كاملة , إلا أنه في المرة الأولة يكون تعيين الأعضاء واختيارهم (بالقرعة). أما في البداية سيباشر الأعضاء أعمالهم في أول أبريل ١٩٦١ إلى انتهاء مدة خدمة الرئيس الذي سيخلف الرئيس الحالي – أي القائم عند بداية تعينهم – الرقم ١٦ منه. ومما تقدم يتضح أن أحكام الدستور الأخير قد قضت بأن تكون وظيفة المديرين مؤقتة لمدة سنة . في حين كانت غير

محددة بزمن معين في الدستورين السابقين من جهة. ومن جهة ثانية أشترط دستور دثينة أن يكون اختيار المديرين بالقرعة ومن بين أعضاء اللجنة (مجلس الدولة) في حين كان يتم تعينهم من قبل رئيس الدولة من أي جهة يشاء في الدستورين الأخيرين.

وصمتت الميثاق المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن عن النص على تعيين رئيس نجلس الوزراء من قبل الإمام.

بـ تعيين الموظفين وترتيب المصالح العامة :

لم ينحصر حق رئيس الدولة في الدول العربية ذات النظام الملكي على ما تقدم فقط , بل وقررت طائفة منها حق رئيس الدولة في ترتيب المصالح العامة وإن يولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين في القانون في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ (م. ٤٤). ودستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ (م. ٦٨) , اللذان أضافا بما ليس فيه تعطيل أو تعديل (م. ٦٨). وقد اقترب من هذه النصوص دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ , الذي قرر أن يولي السلطان ويعزل الموظفين على الوجه المبين في القانون (م. ٣٢) والسلطان يضع اللوائح اللازمة لوضع القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء تنفيذها (م. ٣٧) ويرتب السلطان المصالح العامة (م. ٣٢).

وأضافت أحكام دساتير الكويت والبحرين لوائح الضبط حيث يضع الأمير , بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين[1] .

وانحصرت أحكام دستوري الأردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ في النص على أن يعين رئيس الدولة الموظفين ويعزلهم (م. ٢٠ من دستور ١٩٢٨ و م . ٣٠ من دستور ١٩٤٧). وللملك حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في

---

[1] م. ٧٣ من دستور الكويت وف.ب. من م. ٣٩ ن دستور البحرين لعلم ١٩٧٣ ودستور ٢٠٠٣ (   ) .

دســاتير المغـرب لأعــوام ١٩٦٢ (ف. ٣٠) و ١٩٧٠ (ف. ٣) و ١٩٩٢ (ف. ٣٠) و ١٩٩٦ (ف.).

وإذا كانت النصوص الدستورية السابقة قد أوجزت في هذا الأمر فإن أحكام دستور دولة الأمارات العربية المتحدة قد أسهبت في هذا الأمر في النص على أن رئيس الإتحاد هو الذي يعين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الأجنبية وغيرهم كمن كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين . ويقبل استقالاتهم ويعزلهم بناء على موافقة مجلس وزراء الاتحاد ويتم هذا التعيين أو قبول الاستقالة أو العزل بمراسيم وطبقاً للقوانين الاتحادية علماً بأن هذه الفقرة ٦ من م. ٥٤ قد استثنت من ذلك رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا من التعيين ضمن كبار موظفي الدولة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ قد كان أول دستور فيما نعلم يقرر أن يعين الملك الممثلين السياسيين والموظفين ويمنح الرتب العسكرية بناء على اقتراح الوزير المسئول (م. ٢٦ ف. ٧) في حين كان الدستور المصري لعام ١٩٢٣ أول نص يقضي بهذا النص دون الإشارة إلى اقتراح الوزير المسئول.

صلاحيات رئيس الدولة في البلدان العربية
ذات النظام الملكي في مجال السلطة التشريعية

١ـ المشاركة في تولي السلطة التشريعية :

قررت طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي أن يتولى السلطة التشريعية الملك والبرلمان في دساتير مصر لعام ١٩٢٣ (م. ٢٤) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٨) والأردن لعامي ١٩٢٨ (م. ٢٥) و ١٩٤٧ (م. ٢٣) والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٥١) والبحرين لعامي ١٩٧٢م (م. ٣٢ . ف. ب) ٢٠٠٢م وقد اتفقت معها في النص على ذلك مجموعة من الدساتير الأجنبية مثل دساتير بلجيكا (م. ٢٦) واليونان لعام ١٩١١ (م. ٢٣) ولكسمبورج لعام ١٩٦٨ (م. ٥١) والسويد لعام ١٨٠٩(م. ١٥) وأستراليا لعام ١٩٠٠ (بند ١) وموناكو لعام ١٩١١ (م. ٢١) وكمبوديا لعام ١٩٤٧ (م. ٢٢) والدنمرك لعام ١٩٥٢ (م. ٣) والملايو لعام ١٩٥٧ (بند ٤) ونيبال لعام ١٩٥٨ (م. ١٨) وغيرها.

وبالمقابل صمتت طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي عن النص على ذلك . مثل دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعام ١٩٣٠ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ والأردن لعام١٩٥٢ , ولحج لنفس العام والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ وقطر لعام ١٩٧٢ والأمارات العربية المتحدة لنفس العام ١٩٧٢ والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦. وهكذا إذا كانت أحكام ٦ دساتير قد قررت مشاركة رئيس الدولة في تولي السلطة التشريعية فقد صمتت أحكام ١٥ حكاماً دستور ملكياً عربياً عن النص على ذلك.

٢ـ الاعتراض :

تغايرت الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الملكي بصدد الاعتراض , حيث قررت حق الاعتراض طائفة من دساتير هذه الدول في حين صمتت عن النص على ذلك أحكام طائفة.

لقد قررت حق الاعتراض من حيث المبدأ أحكام ١٧ دستور في الدول العربية ذات النظام الملكي من حيث المبدأ هي دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والأردن لعامي ١٩٤٧ و ١٩٥٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ ولحج لعام ١٩٥٢ والكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعامي ١٩٧٢م و٢٠٠٢م والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦. وقطر لعام ٢٠٠٣م . بيد أن هذه الدساتير قد تغايرت في تفاصيل هذه الأحكام , مثال ذلك قررت مجموعة من هذه الدساتير أن تكون مدة الاعتراض من قبل رئيس الدولة خلال شهر كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٦٤) ومصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٢٥) وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ (م. ١٣٦). ولحج لعام ١٩٥٢ (م. ٢٦) والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٦٦) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٣٥) ٢٠٠٢م (م٣٥). والإتحاد العربي لعام ١٩٥٨ (م. ٣٢ ف.ب) ونصت أحكام المجموعة الثانية أن تكون مدة حق رئيس الدولة في اعتراض مدة شهرين في دستور مصر لعام ١٩٣٠ (م. ٣٥) وثلاثة أشهر في دستور العراق لعام ١٩٢٥ (م ٦٢) وقطر لعام ٢٠٠٣م (م١٠٦ ف٢) وستة أشهر في دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (م. ٩٣) وسنة في دستوري الأردن لعامي ١٩٢٨ (م. ٣٩) و ١٩٤٧ (م. ٥١) ودون تحديد المدة في دساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦).

وتغايرت الأحكام الدستورية السابقة في الأغلبية التي تقرر القانون المعترض عليه من قبل رئيس الدولة. بأغلبية أثنين أثلاث أعضاء السلطة

التشريعية في دساتير مصر لعام ١٩٢٣ (م. ٣٦) و ١٩٣٠ (م. ٣٦) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٦٣) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١٦٣) و ١٩٦٣ (م. ١٦٣) والأردن لعام ١٩٥٢ (م. ٩٣). والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٦٦) . والاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ (م. ٣٢ ف. ج) والبحرين لعام ٢٠٠٢م (م٣٥ ف) وقطر لعام ٢٠٠٣م (م١٠٦) على أن الدستور القطري قد خول للأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون طبقاً للفقرتين ٢-٣ من (م١٠٦) ، التي نصت على انه : أذا لم يرَ الأمير التصديق على مشروع القانون رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه اليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق .

٣- إذا رد مشروع أي قانون خلال المدة المبينة في البند السابق واقره مجلس الشورى مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره ويجوز للأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدر انها تحقق المصالح العليا للبلاد فإذا لم يحصل المشروع على موافقة الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال ذات الدورة .

وبالمقابل لم تحدد الأغلبية المطلوبة أحكام دستور سوريا لعام ١٩٢٠ والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٣٥) , في حين يعتبر رفض المشروع من قبل رئيس الدولة قطعياً في دستوري الأردن لعامي ١٩٢٨ (م. ٢٩) و ١٩٤٧ (م. ٥١).

أما أحكام دساتير المملكة المغربية بهذا الشأن فقد تغايرت من أنه إذا عرض على الملك إقتراح قانون فللملك أن يطلب من البرلمان أن يقراءه قراءة جديد في دستور ١٩٦٢ (ف. ٧٠) إلى أنه للملك أن يطلب من مجلس النواب أن يقراء قراءة جديدة كل مشروع أو اقتراح قانون في دستور ١٩٧٢ و ١٩٩٢ (ف.٦٦) وتطلب القراءة الجديد بخطاب ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديد في دستور ١٩٦٢ (ف. ١٩٧١ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ (ف. ٦٧). وللملك أن

يستفتي شعبه بمقتضى ظهير شريف في شأن كل مشروع أو اقتراح قانون بعد أن يكون المشروع أو اقتراح القانون قد قرى قراءة جديدة إذا كان نص المشروع أو الإقتراح قد قيل أو رفض بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين تتألف منهم السلطة التشريعية في دستوري ١٩٧٢ و ١٩٩٢ (ف. ٦٨) في حين كان . إذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون فلا يمكن إجراء الاستفتاء بشأنه إلا بعد أن يتداول فيه المجلسان في دستور ١٩٦٢ (ف. ٧٣) دون أن يحسم ذلك كما اعتبرت هذه الدساتير المغربية نتائج الاستفتاء ملزمة واكتفى دستور المغرب لعام ١٩٩٦م بالنص على انه : للملك أن يستفتي شعبة يظهر شرف في شأن كل مشروع أو اقتراح قانون بعد أن يكون المشروع أو الاقتراح قد اقر أو رفض في كل من المجلسين بعد قراءته قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم (ف٦٩) واقترب من هذا الحكم دستور البحرين لعام ٢٠٠٢م حيث نص على انه : للملك أن يستفتي الشعب في القوانين والقضايا الهامه التي تتصل بمصالح البلاد ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقاً عليه إذا اقرته أغلبية من أدلوا بأصواتهم وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها وتنشر في الجريدة الرسمية (٤٣) . وبالمقابل خول دستور قطر لعام ٢٠٠٣م للأمير الحق في أن يستفتي المواطنين في القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقاً عليه إذا اقرته أغلبية من أدلوا بأصواتهم وتكون النتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها وتنشر في الجريدة الرسمية (م٧٥) .

أما أحكام دستور السلطنة أللحجية لعام ١٩٥٢ فقد تشدد في الأغلبية المطلوبة للمشروع المعترض عليه إلى ثلاثة أرباع أعضاء هذه السلطة طبقاً للمادة ٢٦ منه , التي نصت على أنه إذا لم ير السلطان التصديق على مشروع قانون أقره المجلس التشريعي مرة أخرى صار له حكم القانون وأصدره . وإذا

كان الأغلبية أقل من ثلاثة أرباع الأعضاء امتنع النظر منه في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدره.

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد تفاوتت في المدة التي لرئيس الدولة في الاعتراض والأغلبية المطلوبة للتصويت على المشروع المعترض عليه في المرة الثانية فإن أحكام دستوري إتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ ودستور دولة الإمارات العربية لعام ١٩٧٢ قد أوردت نصوصاً أخرى بهذا الشأن – مثال ذلك نص دستور إتحاد الجنوب العربي على أن كل قرار للمجلس الأعلى في حالة عدم وجود نص يعارضه سيتخذ في حالة الضرورة للتصويت بأغلبية أصوات الأشخاص الحاضرين الذين طبقاً لهذا الدستور أو أي قانون , لم يحرموا من التصويت على القضية المعروضة للقرار شرط أنه إذا لم يتم الحصول على تلك الأغلبية وكان في رأي المجلس الأعلى أنه من الضروري للصالح العام أن يعاد النظر في القضية فيجوز له أن يدعو مجلس الاتحاد إلى الاجتماع مرة أخرى وعندئذ يفصل في القضية بأغلبية أصوات الأشخاص الآنفي الذكر الحاضرين في هذا الاجتماع الأخر والموصيتين فيه (ف. ٢ من الرقم ١٨).

وبناء على ما تقدم فإن هذا النص المذكور قد حصر حق مجلس الإتحاد في الفصل في القضية بأغلبية الأشخاص الحاضرين في الاجتماع في حالة أنه لم يتم الحصول على أغلبية أصوات المجلس الأعلى للإتحاد ... الخ. دون الإشارة إلى العلاقة بين المجلس الأعلى للإتحاد ومجلس الإتحاد بهذا الشأن.

وبالمقابل وضح دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٢ جهة تقديم مشروع القانون والجهة التي يعرض عليها في المادة ١١٠ ف.أ.ب ,٢) كما يلي : يكون اقتراح مشروعات القانون من قبل مجلس الوزراء يعرضه على المجلس الوطني للإتحاد وإذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على

مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس الإتحاد أو المجلس الأعلى أو إذا رفض المجلس الوطني المشروع فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني . فإذا أصر المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أو رأي المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه. وبناء على ذلك لم تقرر أحكام هذا الدستور الأغلبية المطلوبة في المجلس الوطني لإقرار مشروع القانون الذي تقدم به مجلس الوزراء ووقعه رئيس الاتحاد بعد تصديقه من المجلس الأعلى (راجع م. ١١٠ ف. ٢) . إذ بمقدور رئيس الاتحاد إصدار القانون بعد تصديق المجلس الأعلى عليه وإن كان مرفوضاً من المجلس الوطني. وصمتت عن النص على حق الاعتراض أحكام الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ دستوري مستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ وولاية دثينة لعام ١٩٦١.

٤ ـ تعيين السلطة الاستشارية أو عدد من أعضاء السلطة التشريعية :

تقاربت الأحكام الدستورية العربية النظام الملكي في شأن تعيين أعضاء الهيئة الاستشارية أو المؤقتة أو التشريعية.

لقد انقسمت الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي إلى ثلاث طوائف نصت أحكام الطائفة الأولى من هذه الأحكام عل قيام الهيئة الاستشارية أو المؤقتة أو التشريعية بالتعيين كما هي الحال للمجلس العالي في مصر لعام ١٨٢٤ وفقا للمر الصادر في ١٨٢٤/١١/٢٧ والمجلس الأكبر في تونس بموجب الفصل ٢ من عهد الأمان التونسي لعام ١٩٦١ و في لبنان بموجب نظامات لبنان لعام ١٨٦١ ومجالس الشورى في قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦(م. ٢٨) ومجلس إمارة دبي المعين في ١٩٣٨/١٠/١٢ والمجلس الاستشاري السوداني لعام ١٩٤٤م والمجلس الدستوري المغربي في عامي ١٩٥٦م و١٩٦١م.

والمجلس التشريعي في سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ وفقاً للدستور اللحجي لنفس العام (م. ٤٧) ومجلس الشورى القطري وفقاً للقانون رقم ٦ لعام ١٩٦٤ ومجلس الشورى القطري وفقاً لدستور ١٩٧٢م والمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة وفقاً لدستور ١٩٧٢ ومجلس الاتحاد وفقاً لدستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ (قبل إنظمام مستعمرة عدن للاتحاد) والمجلس الاستشاري الكويتي لعام ١٩٩٠م ومجلس الشورى في البحرين بموجب الأمر الأمير الصادر في عام ١٩٩٣م ومجلس الشورى في المملكة العربية السعودية وفقاً لنظام مجلس الشورى بالأمر الملكي

إلى مجلس الاتحاد أي مسودة قانون يعتبر من اللازم سنه كمشروع بتشريع . وإذا صادق مجلس الاتحاد إذ ذاك على المسودة بلا تعديل أو بتعديل بصورة مقبولة لدى المجلس الأعلى فيصبح مشروعاً بتشريع ويكون له قوة القانون في سائر الاتحاد أو أي قسم منه يختص به من ذلك التاريخ الذي يأمر به المجلس الأعلى (الرقم ٢٢).

وإذا كان النص المذكور أعلاه قد قرر للمجلس الأعلى حق تقديم المشروع فإن دستور ولاية دثينة لعام ١٩٦٢ قد حصر حق تقديم المشروع لنائب اللجنة (مجلس الدولة) الذي يعتبر رئيس مجلس المديرين. إذ ينبغي لهذا النائب بموافقة مجلس المديرين أن يقدم لمجلس الدولة أي مشروع بقانون يعتبر من اللازم كمشروع بقانون فيما بعد وإذا صادق مجلس الدولة على المسودة بلا تعديل أو بتعديل بصورة مقبول لمجلس المديرين فسيصبح بعد ذلك مشروعا مشتركاً ويكون له قوة القانون في سائر الولاية أو أي قسم منه يختص به من ذلك التاريخ الذي يأمر به النائب (الرقم ٢٢).

بيد أن أحكام دستور اتحاد الجنوب العربي قد حصرت على هيئة تقديم مشروع القانون إلى مجلس الاتحاد أو تعديل الأخير إذا كانت المسودة :

أ- ليست متعلقة بالأمن والنظام والحكم الصالح للاتحاد بالنسبة للمواضيع المعينة في الجدول الملحق بهذا الدستور.

ب- تتعارض مع توصيات أية معاهدة للاتحاد على شرط لا يمتد هذا التحريم في الفقرة أ من هذا الفصل إلى تقديم الاقتراحات إلى مجلس الاتحاد بتعديل ولاية دثينة في الرقم ٢٣- أيضاً بالنسبة للولاية . وبالمقابل صمتت عن النص على ذلك أحكام الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ .

٤ ـ تعيين السلطة الاستشارية أو عدد من أعضاء السلطة التشريعية :

تقاربت الأحكام الدستورية العربية النظام الملكي في شأن تعيين أعضاء الهيئة الاستشارية أو المؤقتة أو التشريعية.

لقد انقسمت الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي إلى ثلاث طوائف نصت أحكام الطائفة الأولى من هذه الأحكام عل قيام الهيئة الاستشارية أو المؤقتة أو التشريعية بالتعيين كما هي الحال للمجلس العالي في مصر لعام ١٨٢٤ وفقاً للمر الصادر في ١٨٢٤/١١/٢٧ والمجلس الأكبر في تونس بموجب الفصل ٢ من عهد الأمان التونسي لعام ١٩٦١ و في لبنان بموجب نظامات لبنان لعام ١٨٦١ ومجالس الشورى في قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦(م. ٢٨) ومجلس إمارة دبي المعين في ١٩٣٨/١٠/١٢ والمجلس الاستشاري السوداني لعام ١٩٤٤م والمجلس الدستوري المغربي في عامي ١٩٥٦م و١٩٦١م.

والمجلس التشريعي في سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ وفقاً للدستور اللحجي لنفس العام (م. ٤٧) ومجلس الشورى القطري وفقاً للقانون رقم ٦ لعام ١٩٦٤ ومجلس الشورى القطري وفقاً لدستور ١٩٧٢م والمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة وفقاً لدستور ١٩٧٢ ومجلس الاتحاد وفقاً لدستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ (قبل إنظمام مستعمرة عدن للاتحاد) والمجلس الاستشاري الكويتي لعام ١٩٩٠م ومجلس الشورى في البحرين بموجب الأمر الأمير الصادر في عام ١٩٩٣م ومجلس الشورى في المملكة العربية السعودية وفقاً لنظام مجلس الشورى بالأمر الملكي

رقم ٩/١ بتاريخ ٢٧/٨/ ١٤١٢هـ ثم تعيين أعضاءها المجلس في تاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ[1] ومجالس الشورى العمانية في فترة ١٩٨١م – ١٩٩٣م .

وبالمقابل قضت أحكام الطائفة الثانية من الأحكام الدستورية في البلاد العربية ذات النظام الملكي بحق رئيس الدولة في تعيين عدداً معين من أعضاء المجلس الاستشاري أو السلطة المؤقتة أو التشريعية تفاوتت نسبة التعيين كما يلي : رئيس ووكيل مجلس شورى النواب ,والنظار في القانون النظامي المصري لعام ١٩٣٢. ونصف أعضاء مجلس الشيوخ في الدستور السوري لعام ١٩٢٠ و٢/٥ أعضاء مجلس الشيوخ في دستور مصر لعام ١٩٢٣م(م. ٩٥) والوزراء أعضاء في مجلس الأمة الكويتي طبقاً لدستور ١٩٦٢ , والمجلس الوطني البحريني وفقاً لدستور ١٩٧٣ , وأعضاء مجلس الاتحاد الممثلين لولاية عدن بعد دخول عدن في الاتحاد في دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ وتصريحاته عام ١٩٦٤م وخمسة عشر عضواً في مجلس الشورى القطري المؤلف من ٤٥ عضواً في دستور قطر لعام ٢٠٠٣م (م٧٧) .

ونصت أحكام الطائفة الثالثة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي على حق رئيس الدولة تعيين أعضاء المجلس الأعلى من السلطة التشريعية أو الهيئة الاستشارية أو المؤقتة مجلس الأعيان في دساتير العراق لعام ١٩٢٥ (م. ٣١) والأردن لعامي ١٩٤٧ (م. ٣٢) و ١٩٥٢ (م. ٦٣) ومجلس الشيوخ الليبي لعام ١٩٦٣ (م. ٩٥) ومجلس الشورى البحريني في دستور ٢٠٠٢م (م٥٢) .

علماً بأن المجلس الثاني منتخباً مثل مجلس النواب في العراق والأردن وليبيا. لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل وقامت مجالس إستشارية أو تشريعية لم يتضح الأمر في تبينها أو انتخابها كما هي الحال في الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن .

---

[1] ـ تعين أعضاء هذا المجلس بتاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ .

٥ـ دعوة رئيس الدولة لاجتماع الهيئة الاستشارية أو المؤقتة أو التشريعية:

قررت طائفة من وثائق الدول العربية ذات النظام الملكي حق رئيس الدولة الدعوة لاجتماعات الهيئة الاستشارية أو التشريعية وكان أول نص في تاريخ التشريع الدستوري العربي فيما نعلم ما قررته أحكام لائحة تأسيس مجلس شورى النواب , التي قررت أنه لولي الأمر جمع المجلس أو تأخيره أو تمديد مدته أو تبديل أعضائه وانتخاب غيرهم في مدة معلومة حسبما هو موضح في اللائحة (بند ١٧)[١], في حين إنحصرت الأحكام التشريعية المصرية في النص على أن يكون افتتاح مجلس شورى النواب إما بذات الحضرة الخديوية أو من يوكل لذلك بالإرادة النسبية في اللائحة الأساسية لمجلس النواب المصري لعام ١٨٨٢ (بند ١٠).

ولم تختلف كثيراً عن هذه الصيغة أحكام القانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣ في نصها على أن يكون التئام مجلس شورى القوانين بأمر من رئيس الدولة (م. ١٦). وهو نفس الحكم الذي قرر القانون النظامي المصري رقم ٢٩ , الصادر في ١٩١٣/٧/١ بأن تلتئم الجمعية التشريعية كل سنه بأمر من رئيس الدولة (م. ٣٠).

وإذا كانت أحكام الوثائق التشريعية السابقة قررت الصلاحية المذكورة أعلاه بالشكل المشار اليها فإن أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي منذ صدورها في بداية العشرينيات قد قررت هي الأخرى حق رئيس الدولة من حيث المبدأ غير انها قد تغايرت في تفاصيل ذلك بالشكل التالي :

إن يفتتح الملك دور الانعقاد العادي للبرلمان بخطبة العرش في دستوري مصر لعام ١٩٢٣ (م. ٤٢) و ١٩٣٠ (م. ١٩ ف.٣) , في حين يدعو رئيس الدولة إلى اجتماعات السلطة التشريعية في دساتير الأردن لأعوام ١٩٢٨ (م.

---

[١] صدرت لائحة تأسيس مجلس شورى النواب في ١٨٦٦/١٠/٢٢.

١٩ ف.٣) و ١٩٤٧ (م. ٢٦ ف.ح) و ١٩٥٢ (م. ٣٤ ف.٣). واقتربت من هذا النص أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ بنصحها على أنه للملك حق إفتتاح دورات مجلس الأمة (م. ٦٥). وتشدد الدستور السوري لعام ١٩٢٠ في هذا النص حيث يفتتح الملك المؤتمر ويفضه ويدعوه في غير أوقاته العادية ويحدد أمد الاجتماع حين الضرورة ويفتح المجلس النيابي (م. ٩). وقضت أحكام دستور العراق لعام ١٩٥٢م بأن يأمر الملك باجتماع مجلس وافتتاحه (م. ٢٦ ف.٢).

وبالمقابل انحصرت أحكام الطائفة الثانية من الدساتير العربية ذات النظام الملكي بأن يفتتح رئيس الدولة اجتماع السلطة المؤقتة أو التشريعية مثال ذلك يفتتح السلطان دور الانعقاد العادي للمجلس التشريعي في دستور السلطة اللحجية لعام ١٩٥٢ (م. ٣١) ويدعو رئيس المجلس للإتحاد لاجتماع مجلس الاتحاد في دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ (الرقم ١٦ ف.٢).

وحق رئيس الدولة في دعوة السلطة المذكورة في الدستورين يعطيها الحق في دعوتها لاجتماعات غير استثنائية .

ونصت أحكام طائفة ثالثة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي على أن يدعو رئيس الدولة السلطة التشريعية للاجتماع والاجتماع الذي يلي تكوين هذه السلطة والاجتماعات غير العادية.

فالأمير هو الذي يدعو السلطة التشريعية لأول اجتماع يلي انتخاب هذه السلطة خلال أسبوعين من انتهاء تلك الانتخابات فإن لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة اعتبر المجلس مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المكورين في دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٨٧) والبحرين (م. ٤٩).

وعلاوة على ما تقدم قضت أحكام الدستورين المذكورين ودستوري الإمارات العربية المتحدة وقطر على حق رئيس الدولة في دعوة السلطة التشريعية أو الاستشارية إلى الاجتماع في دساتير الكويت (م. ٨٦) والبحرين لعام ١٩٧٣م (م. ٤٨) والإمارات العربية المتحدة (م. ٧٩) وقطر (م. ٥٠) .

وبالمقابل نص دستور البحرين لعام ٢٠٠٢م على انه للملك أن يدعوا المجلس الوطني إلى الاجتماع بأمر ملكي ويفتتح دور الانعقاد ويفضه وفق أحكام الدستور (م٤٢ ف ب) . بينما أتت صيغة الدستور القطري لعام ٢٠٠٣م بأن تكون دعوة مجلس الشورى للانعقاد في أدواره العادية وغير العادية وفضها بمرسوم (م٨٩) وبذلك تمتع الأمير بهذا الحق في هذا الدستور .

وإذا كانت أحكام الدساتير السابقة قد قضت ب اجتماع هذه السلطة دون دعوة رئيس الدولة في حالة عدم إصدار مرسوم الدعوة لاجتماعها (راجع نفس المواد فأن دستور قطر لعام ١٩٧٢م قد صمت عن النص على ذلك .

وتغايرت أحكام الدساتير المغربية في هذا الشأن مثال ذلك قررت أحكام المغرب لعامي ١٩٦٢ (ف. ٣٩) و ١٩٧٠ (ف. ٣٩) حق الملك في آن يرأس افتتاح الدورتين في حين يرأس افتتاح الدور الأول في دساتير ١٩٧٢ (ف. ٣٨) و ١٩٩٢ (ف. ٣٨) و ١٩٩٦.

وصمت عن النص على ذلك أحكام الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن دستور مستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ و النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

٦ ـ فض اجتماعات الهيئة الاستشارية والتشريعية :

نصت أحكام طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي على حق رئيس الدولة في فض اجتماعات الهيئة الاستشارية والتشريعية في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٩) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٦ ف.٢) والأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ١٩ ف. ٣٠) و ١٩٤٧ (م. ٢٦ ف. ح) و ١٩٥٢ (م. ٣٤ ف. ٣) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٦٦) و ١٩٦٣ (م. ٦٦) والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٨٩) والبحرين لعامي ١٩٧٣م (م. ٥١) و ٢٠٠٢م (م٤٢) ودولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٢م (م. ٧٩).

وبالمقابل قررت أحكام الدساتير المغربية نصاً بفض دورة اجتماع المجلس بأنه إذا استمرت جلسات المجلس شهريهن على الأقل في كل دورة جاز ختم الدورة بمقتضى مرسوم في دساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ (ف. ٣٩) و ١٩٧٠ (ف. ٣٩) و١٩٧٢ (ف. ٣٨) و ١٩٩٢(ف. ٣٨) و ١٩٩٦ (ف. ٣٨).

وصمتت عن النص على ذلك أحكام لائحة مجلس شورى النواب لعام ١٨٦٦ واللائحة الأساسية لعام ١٨٨٢ قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ و دساتير سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩, المعدل ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ ولاية دثينة لنفس العام والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

٧ـ تأجيل اجتماع المجلس :

لم ينحصر الأمر على حق رئيس الدولة في فض اجتماعات الهيئة الاستشارية والتشريعية في طائفة من أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي فقط , بل وتعداه إلى حق رئيس الدولة في تأجيل اجتماع المجلس من جهة. وقررت أحكام طائفة من الدساتير التي لم تقضي من قبل بحق رئيس الدولة تأجيل اجتماع المجلس إذ تقرر التأجيل في لائحة تأسيس مجلس شورى النواب وانتخاب أعضاء الصادر في ١٨٦٦/١٠/٢٢ (بند ١٧) ودساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٩) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ١٦ ف.٢) والأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ١٩ ف.٣) و ١٩٤٧ (م. ٢٦ ف. ٢) و ١٩٥٢م (م. ٣٤ ف.٢) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٦٧) و ١٩٦٣ (م. ٦٣) والكويت لعام ١٩٦٢م (م. ١٠٦) والبحرين لعامي ١٩٧٣م ٢٠٠٢م (م٩٠) وقطر لعامي ١٩٧٢ (م. ٥٥) و٢٠٠٣م (م٩٠) .

وصمتت عن النص على ذلك أحكام اللائحة التأسيسية لعام ١٨٨٢ القانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣ و ١٩٠٩ و ١٩١٣ ودساتير مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ و السلطة أللحجية لعام ١٩٥٢ ومستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام ودستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.

وعلاوة على ما تقدم تغايرت أحكام هذه الدساتير في تمديد إجتماعات المجلس حيث قررت ذلك أحكام تعديل دستور الأردن لعام ١٩٥٢م الصادرة في السبعينات بالشكل المذكور أعلاه ودستور البحرين لعام ٢٠٠٢م الذي قرر في المادة ٥٨ منه ما يلي : للملك أن يمد الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي مدة لا تزيد على سنتين .

٨ ـ حل الهيئة الاستشارية والسلطة التشريعية :

قررت أحكام ٢٢ دستور في الدول العربية ذات النظام الملكي حل الهيئة الاستشارية والسلطة التشريعية من حيث المبدأ غير أنها قد تغايرت في تفاصيل ذلك. إذ خولت أحكام المجموعة الأولى من هذه الدساتير حق رئيس الدولة في حل السلطة التشريعية في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٨) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٦ ف.٢) والأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ١٩ ف.٣) و ١٩٤٧ (م. ٦٥) و ١٩٥٢ (م. ٣٤ ف.٣) ولحج لعام ١٩٥٢ (م. ٢٨) والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ١٠٧) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٦٥) و٢٠٠٢م (م٤٢) وقطر لعامي ١٩٧٢ (م. ٦١) و٢٠٠٣م (م١٠٤) ودولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٢ (م. ٨٨) والمغرب لعامي ١٩٧٢ (ف. ٢٧) و ١٩٧٢ (ف. ٢٧).

وبالمقابل خولت أحكام مجموعة ثانية من هذه الدساتير حق رئيس الدولة حل المجلس الثاني من السلطة التشريعية ـ مجلس النواب في دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٦٥) و ١٩٦٣ (م. ٦٥) والمغرب لأعوام ١٩٦٢ (ف. ٢٧) و ١٩٧٠ (ف. ٢٧) و ١٩٩٦ (ف. ٢٧). وتمتع الشق الثاني من السلطة التنفيذية بحق حل السلطة التشريعية في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٣٨) و ١٩٣٠ (م. ٣٨). والى جانب التغاير المذكور أعلاه في حق رئاسة الدولة أو الشق الثاني من هذه السلطة في حل السلطة الاستشارية أو المؤقتة أو التشريعية تغايرت هذه الأحكام في المدة التي يجب أن ينتخب فيها أو يعين المجلس بعد الحل .

لقد قررت مجموعة من هذه الأحكام. أن يشمل قرار حل المجلس الدعوة لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٨٩) والكويت لعام ١٩٦٢ (م.١٠٧) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٦٥) والإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٢ (م. ٨٨). قضى دستور البحرين

لعام ٢٠٠٢م بأنــه : إذا حـل مجلـس النـواب وجـب إجـراء الانتخابـات للمجلـس الجديـد فـي ميعـاد لا يجـاوز أربعـة أشـهر علـى الأكثـر مـن تـاريخ الحـل ... الـخ (م١٥٦) وارتفعت مدة إجراءات الانتخابات للمجلس الجديد عند حله في دستور قطر لعام ٢٠٠٣م إلى ستة أشهر وفقاً للمادة ١٠٤ التي نصت على انه : إذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل والى أن تجري انتخابات المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونـه مجلس الوزراء سلطة التشريع (م١٠٤) .

ونصت أحكام مجموعة أخرى من دساتير الدول العربيـة ذات النظـام الملكي علـى أن يشمل قرار الحل دعوة النـاخبين لانتخـاب جديدة فـي موعد لا يتجـاوز ثلاثة أشهر في دساتير لعامي ١٩٢٣ (م. ٣٨) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١٠٦) و ١٩٦٣ (م. ١٠٦) والمغرب لأعوام ١٩٧٢ (ف. ٧١) و ١٩٩٢ (ف. ٧١) و ١٩٩٦ (ف. ٧١).

وقضت أحكـام مجموعـة ثالثـة بأنـه إذا حـل المجلـس يجـب إن يبـدأ بـإجراء الانتخابات محدد ويدعى المجلس الاجتمـاع فـي مـدة لا تتجـاوز أربعـة أشـهر مـن تاريخ الحل في دساتير العراق لعام ١٩٢٥ (م. ٤٠) والأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ٣٠) و ١٩٤٧ (م. ٤١) و ١٩٥٢ (م. ٧٧ ف. ١).

وتباينت أحكام المجموعة الثالثـة من هذه الدسـاتير فـي النـص علـى أنـه إذا حل المجلس يقع انتخـاب مجلـس النـواب الجديـد خـلال عشرين يومـاً علـى الأقل وأربعين يومـاً علـى الأكثـر فـي دستور المغرب لعـام ١٩٦٢ (ف. ٧٨). ويعين الأمير مجلس شورى جديد خلال شهر طبقاً للمادة ٦١ منـه التـي نـصت علـى أنـه للأمير أن يحل مجلس الشورى إذا إقتضت المصالح العليـا ذلك مـع بيـان أسـباب الحل , وإذا حل مجلس الشورى وجب تشكيل مجلس جديد علـى الا يجـاوز موعد اجتماع المجلس الجديد شهراً أو احد من تاريخ الحل.

وصمت دستور السلطة ألاحجية لعام ١٩٥٢ عن النص على المدة التي يجب إن يقوم فيها مجلس جديد مقام المجلس الذي حله السلطان.

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل قررت الأغلبية السابقة من هذه الدساتير انه إذا لم تجري الانتخابات خلال تلك المدة ويجتمع فوراً وكأن الحل لم يكن في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٨٨) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٤٠) ومصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٣٨) و ١٩٣٠ (م. ٣٨) والأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ٣٠) و ١٩٤٧ (م. ٤١) و ١٩٥٢ (م. ٧٤) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١٠٦) و ١٩٦٣ (م. ١٠٦) .

وبالمقابل صمت أحكام الدساتير المغربية عن النص على ذلك , على أنها قد أضافت انه في أثناء الحل يمارس الملك تلافياً للفراغ بالإضافة إلى السلطة المخولة له بمقتضى هذا الدستور السلطة التي يختص بها مجلسي النواب. وإذا وقع حل مجلس النواب فلا يمكن حل المجلس الذي يليه الا بعد مضى سنة على انتخاب المجلس الجديد .

وقد حدث في الواقع إن حل رئيس الدولة في البلدان العربية ذات النظام الملكي المجلس الثامن السلطة التشريعية ٤٥ مرة منها ١٤ مرة في العراق و ١٢ مرة في مصر و ١٣ مرة في الأردن ومن مرتين في كل من المغرب والكويت و مستعمرة عدن[1].

وصمتت أحكام مجموعة رابعة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي مثل قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩, المعدل عام ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ وولاية دثينة لعام ١٩٦٢.

---

[1] لمزيد من الإطلاع راجع الجزء الخامس من هذا البحث .

٩ـ القرارات بقوانين :

تغايرت أحكام الدول العربية ذات النظام الملكي في موضع إصدار القرارات المؤقتة . مثال ذلك قررت أحكام مجموعة من دساتير هذه البلدان أن تصدر تلك القوانين إذا حدث فيما بين ادوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٤١) و ١٩٣٠ (م. ٤١) وسلطنة لحج لعام ١٩٥٢ (م. ٣٠) والكويت لعام ١٩٦٢ (م.٧١) , إذا ظهرت ضرورة إثناء عطلة المجلس (م. ٢٦ ف. ٣) . وإذا ظهرت أخطار وأحداث يهدد الأمن العام في دستور سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٤٠) وإذا ظهرت أحوال استثنائية في دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٦٤) و ١٩٦٣ (م. ٦٤) [1]

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل وخولت الدساتير الأردنية لرئيس الدولة حق إصدار ذلك في حالة عدم انعقاد السلطة التشريعية في دستوري ١٩٢٨ (م. ٤١) و ١٩٤٧ (م. ٥٣) وإن كان دستور ١٩٥٢ قد إشترط إن توضع القوانين المؤقتة لمواجهة الطوارئ الآتي بيانها :-

١- الكوارث العامة .

٢- حالة الحرب .

٣- الحاجة لنفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير (م. ٩٤).

---

[1] - تجدر الإشارة إلى انه قد كانت اللائحة الأساسية لمجلس النواب المصري لعام ١٨٨٣ أول تشريع يقضي بهذا الحق فيما نعلم بالنص التالي : إذا طرأت ضرورة مهمة تستلزم المبادرة إلى الأخذ بأسباب الاحتياط لوقاية الحكومة من خطر او المحافظة على الأمن للعموم وكان مجلس النواب غير منعقد وكانت الاحتياطات المرغوب اتخاذها داخلة بخصائصه ولم يسمح الوقت باجتماعه جاز لمجلس النظار إجراء ما يلزم إجراءه على مسؤوليته مع التصديق على ذلك من الحضرة الخديوية ولدى انعقاد مجلس النواب يقدم للأمر اليه ليرى رأيه فيه (م. ٤١).

وأتت أحكام دستوري اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ دثينه لنفس العام بنص مسهب في هذا الشأن في الأرقام ٢٤ منه كما يلي : إذا كان المجلس الأعلى يعتبر من الضروري أو اللائق عندما لا يكون المجلس الاتحادي منعقدا في أي وقت من الأوقات س أي تشريع كان في المستطاع تقديمه إلى المجلس الاتحادي مع مراعاة الفصل ٢٣ من الدستور (راجع أعلاه). ولم يكن تعديلا لهذا الدستور فيجوز للمجلس الأعلى إن يصدر امرأ موقتا وسيكون لهذا الأمر قوة المشروع بتشريع عرضة للنصوص التالية (الرقم ٢٣) وهو نفس النص الذي قرره الرقم ٢٤ من دستور ولاية دثينه .

وإذا كانت أحكام الدستورية السابقة قد خولت هذا الحق لرئيس الدولة فإن أحكام دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (م. ٩٤) والدساتير المغربية قد خولت هذا الحق لرئيس الشق الثاني في السلطة التنفيذية وان تغايرت في تفاصيل نصوصها بالشكل التالي : يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت ويمكن للبرلمان إن يأذن للحكومة إن تتخذ في ظرف من الزمن محدود ولغاية معينة . وبمقتضى مراسيم يقع التداول فيها بالمجالس الوزارية تدابير يختص بالقانون .

وعلاوة على التغاير في تفاصيل الإحكام الدستورية المذكورة أعلاه تباينت هذه الدساتير في نفاذها في حالة عدم موافقة السلطة التشريعية عليها. مثال ذلك قرر الدستور المصري لعام ١٩٣٠ إنه أذا لم تعرض تلك القرارات المؤقتة على البرلمان (في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي) في ذلك الميعاد أو لم يقرها احد المجلسين انتهى ما كان لها من قوة القانون . ويجب إن ينشر في الجريدة الرسمية أمر عدم عرض المراسيم أو عدم إقرارها (م٤١)

وبالمقابل قررت أحكام مجموعة أخرى من دساتير هذه البلدان انه يجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو يقرها احد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون

في دساتير مصر لعام ١٩٢٣(م. ٤١) وليبيا لعامي ١٩٥١(م. ٦٤) ١٩٦٣ (م. ٦٤) والكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعامي ١٩٧٣م و٢٠٠٢م وقطر لعام ٢٠٠٣م .

واقتربت من هذه الحكم نصوص دستوري الأردن لعامي ١٩٤٩ , ١٩٥٢ حيث نصت أحكامهما على إن يعلن مجلس الوزراء بموافقة الملك بطلان نفاذ فوراً (إذا رفض المجلس من تاريخ ذلك الإعلان بزوال ما كان له من قوة القانون في دستوري ١٩٤٧ (م. ٥٣) و ١٩٥٢ (م. ٩٤) .--

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد خولت هذا الحق لرئيس الدولة فإن أحكام دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (م. ٩٤) و الدساتير المغربية قد خولت هذا الحق لرئيس الشق الثاني من السلطة التنفيذية وإن تغايرت في تفاصيل نصوصها بالشكل التالي : يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت ويكن البرلمان أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود ولغاية معينة . وبمقتضى مراسيم يقع التداول بالمجالس الوزارية تدابير يختص القانون عادة اتخاذها ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها غير انه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الا بإصدارها ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلس النواب في دساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ (ف. ٤٧) و ١٩٧٠ (ف. ٤٧) و ١٩٧٢ (ف. ٤٤). في حين ورد نص الفصل ٥٤ من دستور ١٩٩٢ بالشكل التالي : يمكن الحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة في أثناء الدورة العادية التالية لمجلس النواب.

وعلاوة على ما تقدم اشترطت طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي ان لا تكون هذه القرارات بقوانين مخالفة للدستور ووجوب دعوة السلطة التشريعية للانعقاد في دستور مصر لعام ١٩٣٠ (م. ٤١).

ومع أن أحكام طائفة ثانية من هذه الدساتير قد اتفقت مع أحكام الطائفة الأولى في أن لا تكون القرارات بقوانين الصادرة في غياب السلطة التشريعية مخالفة للدستور . بيد انه قد نصت على أن تعرض على السلطة التشريعية في أول اجتماع لها كما هي الحال في دساتير مصر لعام ١٩٢٣ (م. ٤١) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٦ ف. ٣) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٦٤) و ١٩٦٣ (م. ٦٤) والأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ٤١) و ١٩٤٧ و ١٩٥٢ (م. ٩٤) .

ولم تشر أحكام الطائفة الثالثة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي إلى أن لا يكون القرارات بقوانين مخالفة لأحكام الدستور وان كانت قد اتفقت مع أحكام الطائفة الثانية في عرضها على السلطة التشريعية في أول اجتماع لها كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٤٠) والمغرب لأعوام ١٩٦٢ (ف. ٤٧) و ١٩٧٠ (ف. ٤٧) و ١٩٧٢ (ف. ٤٤) و ١٩٩٢ (ف. ٤٤) و ١٩٩٦ (ف. ٤٤).

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل ونصت أحكام الطائفة الرابعة انه يجب عرض المراسيم التي يصدرها الأمير على السلطة التشريعية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها أذا كان المجلس قائماً وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي الخ. في دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٧١) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٣٨). علماً بأن أحكام الدستورين قد اشترطت أن لا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور وهو ما أكده دستور البحرين لعام ٢٠٠٢م في المادة ٣٨ التي نصت على عرض هذه المراسيم على مجلس السلطة التشريعية خلال شهر من تاريخ صدورها أذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل وانتهاء الفصل التشريعي . وقد خول دستور قطر لعام ٢٠٠٣م للأمير حق إصدار القوانين المؤقتة في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا

تحتمل التأخير ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقداً ، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون . وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلث أعضائه أن يرفض أياً منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه (م٧٠) .

ولم تحدد أحكام دستوري اتحاد الجنوب العربي وولاية دثينة الوقت الذي تعرض فيه التشريعات من المجلس الأعلى على المجلس الاتحادي.

وصمتت عن النص على ذلك أحكام عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ وسوريا ١٩٢٣ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن وسلطنة لحج لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل ١٩٦٢ وعدن لعام ١٩٦٢ وولاية دثينة لعام ١٩٦٢ ودولة الإمارات العربية .

هذا وتجدر الإشارة إلى أننا لم نعثر على الجريدة الرسمية أثناء البحث وهو ما لم يسمح لنا بوضع جدول تعيين نسب القرارات بالقوانين التي إصدرها رئيس الدولة إلى نسبة القوانين التي صدرت في السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الملكي .

وصمت عن النص على ذلك أحكام الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ و دساتير مستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ ودولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٢ وقطر لعام ١٩٧٢ .

١٠ـ إصدار القوانين ونشرها :

يرجع تاريخ حق إصدار القوانين و (المراسيم) فيما نعلم إلى القانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣م في تاريخ التشريع الدستوري العربي ، الذي قضى بأن يصدق الخديوي على القانون (م. ٥١) والقانون النظامي المصري لعام ١٩١٣ (راجع م. ١٠). ومع بداية صدور الدساتير العربية التي قررت قيام السلطة التشريعية ونظام العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تقرر حق رئيس الدولة في علاقته السلطة التشريعية مثال ذلك يصدق للملك على القوانين في الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م. ٩) . ويصدر الملك القوانين ويصدق عليها في دساتير مصر لعام ١٩٢٣ (م. ٣٤) و ١٩٣٠ (م. ٣٤) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٦٢) و ١٩٦٣ (م. ٦٢) ويقوم السلطان بإصدار القوانين والتصديق عليها في النظام الأساسي لنظام الحكم في عمان (م. ٤٢ ف. ١٠). وإذا كانت نصوص الأحكام الدستورية السابقة قد اقتصرت على النصوص المشار إليها أعلاه فان دساتير أخرى قد أتت بأحكام تخول لرئيس الدولة أن يصدق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها وليس له أن يعدل القوانين أو يلغيها أو يراجعها أو يتسامح في تنفيذها إلا في الأحوال المبنية في القانون في دساتير الأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ٢٥) و ١٩٤٧ (م. ٢٥) و ١٩٥٢ , الذي طور النص السابق بأن يصدق الملك على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها (م. ٣١). بينما نص دستور العراق لعام ١٩٢٥ على أنه لا تكتب الصيغة القانونية إلا بعد تصديق الملك (م. ٦٣).

وتباينت أحكام مجموعة أخرى من الدساتير العربية ذات النظام الملكي في هذا الشأن مثال ذلك نص دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ على أن لا يصدر قانون إلا إذا اقره المجلس التشريعي وصدق عليه السلطان (م. ١٦) وتكون القوانين نافذة في جميع السلطنة بإصدارها من جانب السلطان وبنفاذ الإصدار

من حين نشرها ويعتبر القانون نافذا بعد ثلاثون يوما من حين إصداره ويجوز قصر هذه المدة بنص صريح في تلك القوانين (م. ١٨).

ولم تشذ أحكام دساتير أخرى عن هذه الصيغة فلا يصدر قانون إلا إذا أقرته السلطة التشريعية وصادق عليها المجلس الأعلى . لقد ورد نص يقضي بأن رئيس الاتحاد هو الذي يوقع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يصدق عليها المجلس الأعلى ويصدرها (م. ٥٤ ف.٤) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة. وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد أوجزت في هذا المضمار , فان أحكام دستور دولة قطر أسهبت ف ذلك حين نص على أن يصدق الأمير على القوانين والمراسيم ويصدرها ولا تكون هذه التشريعات نافذة إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية , ويجب أن يتم نشرها في هذه التشريعات نافذة إلا بعد المصادقة عليها وإصدارها خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ الإصدار , ويعمل بها بعد شهرين تاريخ نشرها ما لم ينص على تاريخ أخر (م. ٢٣ ف. ٢) وبالمقابل ارتفعت مدة التصديق على القوانين في دستور البحرين لعام ٢٠٠٢م طبقاً للفقرة ب من (م٣٥) بأن : يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك أذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه . علماً بأن هذا الدستور قد نص في نفس الوقت على أن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها ويجوز بنص خاص في القانون تقصير هذا الأجل أو أطالته (م١٢٢) ولم يشذ عن ذلك دستور قطر لعام ٢٠٠٣م إذ قرر هو الأخر أن تكون : المصادقة على القوانين وإصدارها في الجريدة الرسمية وذلك خلال أسبوعين من تاريخ إصدارها . ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها . ما لم ينص على تاريخ أخرفي القانون ذاته (م١٤٢) . وصمتت دساتير المغرب عن النص على ذلك.

١١ ـ صلاحيات رئيس الدولة في مجال العلاقات الخارجية :

تتمثل صلاحيات رئيس الدولة في مجال العلاقات الخارجية بكل من عقد المعاهدات وتعيين الممثلين السياسيين في الخارج واستقبال رؤساء الدول الأجنبية عند زياراتهم للبلد واعتماد الممثلين الدبلوماسيين لدى الدولة . وقد تغايرت الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي بهذا الشأن.

قضت أحكام مجموعة من الدساتير العربية ذات النظام الملكي بأنه يحق لرئيس الدولة عقد المعاهدات شرط أن لا تحتمل بالمعاهدات المعقودة مع الدولة الحامية لها مثال ذلك يعقد الأمير للمعاداة . ولكن لصاحب الجلالة البريطانية أن يتدخل عند الضرورة بالنيابة عن شرق الأردن في أية معاهدة تجارية أو معاهدة تسليم بحرمين أو أي اتفاق دولي عام يكون فيه جلالته فريقاً عن بريطانيا العظمى وايرلندة الشمالية في الدستور الأردني لعام ١٩٢٨ (م. ١٩ ف. ٢) , وعلى هذا المنوال سارت أحكام دستور السلطنة ألنحجية إذ يجوز للسلطان عقد أي معاهدة مع أي دولة أخرى إلا بعد عرضها على المجلس التشريعي وموافقته على ذلك على إلا تحل تلك المعاهدة بنصوص هذا الدستور (م. ٩٠) و معاهدة الحماية الانجليزية الموقع عليها قبل ذلك .

واتفقت أحكام دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ مع أحكام دستور السلطة ألنحجية بهذا الشأن (راجع الرقم ٤٨) حيث كانت الاتفاقيات بين اتحاد الجنوب العربي والدول الأخرى مشروطة بموافقة المملكة المتحدة وبما لا يخل بتلك الاتفاقية التي نصت على ذلك .

وانحصرت على أحكام الطائفة الثانية من دساتير الدول العربية ذات النظم الملكي بالنص على انه يحق لرئيس الدولة إن يعقد معاهدات الصلح شريطة ألا يتم تصديقها نهائياً الا بعد موافقة السلطة التشريعية في دساتير العراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٦ ف. ٧) ولبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٦٩) و ١٩٦٣ (م. ٦٩) في

حين اشترط الدستور الأردني لعام ١٩٤٧ بأن يبرم الملك المعاهدات بعد موافقة مجلس الوزراء (م. ٢٤).

وأسهبت أحكام الطائفة الثالثة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي في هذا الشأن مثال ذلك يبرم الملك المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والمتخالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أرض الدولة أو نقص في حقوق سيادتها -أو تحميل (حواشيها شبا) من النفقات أو مساس بحقوق المصرين العامة والخاصة لا تكون نافذة ألا أذا وافق عليها البرلمان ولا يجوز في أي حال إن تكون الشروط السرية في معاهدة ما مناقصة للشروط العلنية في دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٤٦) و ١٩٣٠ (م. ٤٦) و أن كان الدستور الأخير قد حذف الفقرة الأخيرة ((لا يجوز في أي حال إن تكون الشروط السرية في معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية. واقتربت أحكام الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ من نصوص الدستور المصري لعام ١٩٢٣ بنصه على أن الملك يعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات على أن المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة والخاصة لا تكون نافذة ألا أذا وافق عليها مجلس الأمة , ولا يجوز في أي حال إن تكون الشروط السرية مناقضة للشروط العلنية (م. ٧٣).

وانطلقت أحكام دساتير الكويت والبحرين من نفس المنطلق الذي انطلقت أحكام دستوري مصر لعام ١٩٢٣ والأردن لعام ١٩٥٢ من حيث المبدأ غير إن أحكام الدستوريين الأخيرين قد أضافت أحكاما أخرى مثال ذلك يبرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويبلغها (السلطة التشريعية) فوراً مشفوعة بما يناسب من البيانات . وتكون للمعاهدات قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. على إن معاهدات الصلح والتحالف , والمعاهدات المتعلقة

بأرض الدولة أو ثروتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو معاهدات التجارة والملاحة والإقامة والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين (الدولة). يجب لنفاذها إن تصدر بقانون العلنية في دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٧٠) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٣٧). وهو النص الذي أكده دستور البحرين لعام ٢٠٠٢م (م٣٧) ودستور قطر لعام ٢٠٠٣م (م٩٥) . أما الدساتير المغربية فقد قررت بعض النصوص التي قضت بها أحكام هذه الطائفة حيث أتى النص في الدساتير المغربية كما يلي : يوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها غير إنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلتزم مالية الدولة إلا بعد موافقة البرلمان عليها. تقع المصادقة على المعاهدات التي يمكن إن تكون غير ملائمة مع نصوص الدستور وذلك بإتباع المسطرة عليها فيما يرجع لتعديله في دساتير ١٩٦٢ (ف. ٣١) و١٩٧٥م (ف٣١) و١٩٧٢م (ف٣١) و١٩٩٢م (ف٣١) و١٩٩٦م (ف٣١) .

وتفاوتت أحكام الطائفة الرابعة من دساتير الدولة العربية ذات النظام الملكي في نصوصها بهذا الشأن. فالأمير يبرم المعاهدات بمرسوم يبلغها مجلس الشورى مشفوعة بما بينا سبها من البيان وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية في دستور قطر لعام ١٩٧٢ (م. ٢٤). واكتفى دستور دولة الإمارات العربية المتحدة بالنص على انه للمجلس الأعلى حق التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويتم هذا التصديق بمرسوم (م. ٤٧ ف. ٤). والسلطان هو الذي يقوم بـ : توقيع المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفقاً لأحكام القانون أو التفويض في توقيعها وإصدار رقم مراسيم التصديق عليها في النظام الأساسي لسلطنة عمان لعام ١٩٩٦ (م. ٤٢ف. ١١) .

في حين انحصرت أحكام الدستور السوري لعام ١٩٢٠ بالنص على إن يعقد الملك المعاهدات على إن يعرض ذلك على المؤتمر ليصادق عليه ولا تكون المعاهدات نافذة ألا بعد التصديق(م. ٩).

والى جانب التصديق على المعاهدات قررت أحكام كثير من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي حق رئيس الدولة في تعيين الممثلين الدبلوماسيين. . . الخ . من حيث المبدأ غير أنه إذا كان الدستور المصري لعام ١٩٢٣ قد قضى بان يعين الملك الممثلين السياسيين وينقلهم بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية (م. ٤٩) ودستور ١٩٣٠ (م. ٤٩) واقتربت من ذلك أحكام دستور العراق لعام ١٩٢٥ الذي نص على أن يعين الملك ويعزل جميع الممثلين السياسيين. . . الخ بناء على اقتراح الوزير المسئول (م. ٢٦ ف. ٧).

وإذا كانت أحكام الدستور بين المصريين قد قررت عرض وزير الخارجية على الملك ودستور العراق ١٩٢٥ ودستور ليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٧٣) و ١٩٦٣ (م. ٧٣). وإذا كانت الطائفة الأولى من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي قد اشترطت اقتراح من وزير الخارجية على رئيس الدولة في تعيين الممثلين السياسيين فان أحكام الطائفة الثانية من الدساتير العربية ذات النظام الملكي قد خولت هذا الحق لرئيس الدولة بإرادته فقط. فالأمير يعين الممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية ويعزلهم وفقاً للقانون ويقبل ممثلي الدول الأجنبية لديه في دستوري الكويت (م. ٧٤) والبحرين (م. ٤٠).

واكتفت أحكام دستوري قطر والإمارات العربية المتحدة بالنص على يقبل الأمير اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية في دستور قطر (م. ٢٣ ف.٦) علماً بأنه هو الذي يعين الممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية , في حين تمتع رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة بحق تعيين الممثلين الدبلوماسيين للإتحاد لدى الدول الأجنبية (م. ٥٤ ف.٦) وهو بذلك يقبل اعتماد

رؤساء البعثات الدبلوماسية . . . الخ. والى هذه الطائفة تنتمي أحكام دساتير المغرب . إذ يعتمد الملك السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية ولديه يعتمد السفراء وممثلو المنظمات الدولية في دساتير ١٩٦٢ (ف. ٣١) و١٩٧٠ (ف. ٣١) و١٩٧٢ (ف. ٣١) و١٩٩٢ (ف. ٣١) و١٩٩٦ (ف. ٣١) .

وقرر النظام الأساسي لسلطنة عمان حق السلطان تعيين الممثلين لدى الدول الأخرى والمنظمات الدولية الأخرى وإعفائهم من مناصبهم وفقاً للحدود والأوضاع التي يقررها القانون وقبول اعتماد ممثلي الدول والمنظمات الدولية لديه (م. ٤٢ ف. ١٢) والأمير هو الذي يقوم بها : اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية في دستور قطر لعام ٢٠٠٣م (م٦٧ ف٥) .

وصمتت أحكام طائفة ثالثة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي عن النص على ذلك , مثل دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ والأردن لعام ١٩٢٨ وسلطنة لحج لعام ١٩٥٢ و اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢.

صلاحيات رئيس الدولة في مجال السلطة القضائية :

قررت حق رئيس الدولة إصدار العفو أحكام دساتير مصر وسوريا والأردن لحج وليبيا والمغرب والكويت والبحرين والإمارات العربية المتحدة وقطر من حيث المبدأ غير أنها قد تغايرت في تفاصيل هذه الأحكام, مثال ذلك يعفو الملك العفو الخصوصي ويحقق الجزاء عن المحكومين . وتشكل المحكمة بأمر الملك في الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م. ٩٢).

وبالمقابل قررت أحكام طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي حق رئيس الدولة في أن لا ينفذ حكم الإعدام إلا بتصديق الملك وللملك أن يخفف العقوبة أويرفعها بعفو خاص وبموافقة المجلسين يعلن العفو العام في دستور العراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٦ ف.١٠) ولا ينفذ حكم الإعدام إلا بعد تصديق الأمير وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه المجلس التنفيذي مشفوعاً بيان بحق

الأحكام وان يتجاوز عنها بعفو خاص في دستور الأردن لعام ١٩٢٨ (م. ٢٣). ف حين اشترط دستور ١٩٤٧ لا يخفف الأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك ويعلن العفو بموافقة المجلس (م. ١٩٠).

ونصت أحكام طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي على أنه لرئيس الدولة حق العفو الخاص ويحفظ العقوبة أما العفو العام فيقر بقانون خاص في دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (م. ٣٨) في حين قررت أحكام دساتير أخرى من هذه الطائفة إن تصدر أحكام المحاكم وتنفذ وفق القانون باسم الملك في دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٣١) و ١٩٣٠ (م. ٣١) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٨٦) و ١٩٦٣ (م. ٨٦). وللملك حق العفو وتخفيف العقوبة في الدستورين الأخيرين (م. ٧٧) وتشكل المحكمة العليا من رئيس وقضاة يعينون بمرسوم ويؤدون اليمين أمام الملك قبل توليهم مناصبهم (م. ٤١).

وبالمقابل قررت أحكام دستوري الكويت والبحرين لرئيس الدولة حق أن يعفو بمرسوم عن العقوبة أو يخفضها , أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون وذلك على الجرائم المقترحة قبل اقتراح العفو في دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٧٥) والبحرين لعام ١٩٧٣م (م. ٤١). والى هذه المجموعة ينتمي دستور دولة الإمارات العربية المتحدة حيث اعتبرت صلاحيات العفو من اختصاص رئيس الاتحاد دون تحديد العفو الشامل من عدمه حيث يمارس رئيس الاتحاد حق العفو أو تخفيض العقوبة ويصادق على أحكام الإعدام وفقاً لأحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية (م. ٤ ف. ١٠) في حين انحصرت أحكام دستور قطر على أن يعفو رئيس الدولة بمرسوم عن أية عضوية أو يخفضها (م. ٢٣ ف. ٧) وهو نفس الحكم الذي قضى به النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان ١٩٩٦ (م. ٤٢ ف. ١٣) وبالمقابل قرر دستور قطر لعام ٢٠٠٣م للأمير العفو عن العقوبة أو تخفيضها وفقاً للقانون (م٦٧ ف٦) .

وانفرد دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ بالنص على أنه للسلطان الحق العفو الشامل (م. ٨٩). وكانت دساتير المملكة المغربية قد قررت نصوصها تختلف عن دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي في هذا الشأن حيث نصت على أن يتولى الملك رئاسة المجلس الأعلى للقضاء ثم اتفقت مع أحكام هذه المجموعة أو تلك بالنص على أن يعين القضاة طبق الشروط المنصوص عليها ويمارس حق العفو وتصدر الأحكام وتنفذ باسم الملك في دساتير ١٩٦٢ (ف. ٣٣) و ١٩٧٠ (ف. ٣٣) و ١٩٧٢ (ف. ٣٣) و ١٩٩٢ (ف. ٨٤) و ١٩٩٦ (ف. ٨٤) والى هذه المجموعة ينتمي دستور البحرين لعام ٢٠٠٢م الذي نص على أن : يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء ويعين القضاة بأوامر ملكية بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء (م٣٣ ف ث) .

وصمت عن النص على ذلك دساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩م , المعدل ١٩٦٢م وولاية دثينة لنفس العام ومستعمرة عدن لعام ١٩٦٢م.

صلاحيات رئيس الدولة الاستثنائية :

نصت أحكام الطائفة الأولى من الدساتير العربية ذات النظام الملكي على حق رئيس الدولة إعلان الحرب بيد انه إذا كان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ قد قضى بحق رئيس الدولة بإعلان الحرب دون تحديد أو موافقة أي من الشق الثاني أو السلطة التشريعية (راجع م. ٩٠) وكذلك الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ (م. ٣٢ ف.١) فإن دساتير أخرى قد خولت لرئيس الدول إعلان الحرب بموافقة مجلس الوزراء كما هي الحال في دساتير العراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٦ ف. ٨) والأردن لعامي ١٩٢٨ (م. ٦٩) و ١٩٤٧ (الرقم ١٩ ف.٢) وقضت أحكام الطائفة الثانية من الدساتير العربية ذات النظام الملكي بحق رئيس الدولة إعلان الحرب . . . الخ وإبلاغها السلطة التشريعية من حيث المبدأ غير أنه إذا كانت مجموعة من هذه الدساتير قد نصت على أن يكون إبلاغ السلطة التشريعية متى ما سمحت مصلحة الدولة وأمنها بذلك في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٢٦) و ١٩٣٠ (م. ٤٦). في حين يكون ذلك الإعلان للحرب بعد مصادقته مجلس الأمة في دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ٧) و ١٩٦٣ (م. ٧٠).

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل وخول دستور الكويت للأمير أن يعلن الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون وبالإجراءات المنصوص عليها فيه ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم ويعرض هذا المرسوم عل مجلس الأمة خلال الخمس عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي وإذا حدث ذلك في فترة حل المجلس وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة بالشروط السابقة كل ثلاثة أشهر (م. ٦٩).

لقد قررت دساتير بلدان الخليج العربي إعلان الحرب الدفاعية فقط وحرمت الحرب الهجومية في دساتير الكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٦٨) والبحرين (م. ٣٣ ف.هـ) والإمارات العربية المتحدة (م. ١٤٠) وقطر (م. ٢٥). أما ما يتعلق بالأوضاع الاستثنائية فقد قيدت أحكام دستور البحرين رئيس الدولة بقيود أكثر من القيود التي وردت في دستور الكويت. مثال ذلك أشترط دستور البحرين لعام ١٩٧٣م أن يكون إعلان الحرب الدفاعية بمرسوم يعرض فور إعلان على المجلس الوطني للبت في مصيرها (م. ٣٦ ف.١) , زد على ذلك لا تعلن الأحكام العرفية إلا بقانون ما لم تقضي الضرورة القصوى بأن يكون ذلك بمرسوم مسبب على أن يعرض الأمر على المجلس الوطني في خلال أسبوعين للبت فيه ويجب في جميع الأحوال .أن تحدد مدة الحكم العرفي بما لا يتجاوز ثلاثة أشهر. ويجوز تحديد هذه المدة كلها أو بعضها , لمرة أو كثر بشرط موافقة المجلس الوطني على ذلك بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم وإذا احدث إعلان الإحكام العرفية أو تجديدها في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له (م. ٣٦ ف.ب) وهو نفس الحكم الذي أكده من جديد دستور البحرين لعام٢٠٠٢م (م٣٦ ف١) في حين اكتفى دستور قطر لعام ٢٠٠٣م بالنص على أن : يصدر بإعلان الحرب الدفاعية أمر أميري والحرب الهجومية محرمة (م٧١) علماً بأن أحكامه قد تطابقت مع أحكام دساتير الكويت والبحرين بشأن الأحكام العرفية (راجع م٦٩) . وبذلك تكون أحكام دساتير بلدان الخليج العربي قد تغايرت مع أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ بشأن إعلان الحرب إذا أنه إذا كان إعلان الحرب الهجومية غير جائز إلا بعد موافقة البرلمان في الدستورين المصريين فإن دساتير بلدان الخليج العربي المذكورة أعلاه قد حرمت الحرب الهجومية بالمرة.

وعلاوة على ما تقدم قضت أحكام طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي إعلان الأحكام العرفية كتدبير مؤقت في أية ناحية من أنحاء شرق الأردن في دستور ١٩٢٨ (م. ٦٩) ولرئيس الدولة أن يعلن الأحكام العرفية وفقاً للقانون في دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (م. ٢٦ ف.٨) في حين اشترطت أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على السلطة التشريعية كما قررت الدعوة لاجتماع السلطة التشريعية إذا كان الإعلان في غير دور الانعقاد.

وانفردت الأحكام الدستورية المغربية بالنص على حق الملك إعلان الأحكام الاستثنائية بمرسوم بعد مشاورة رئيس مجلسي السلطة التشريعية في دستور ١٩٦٢ (ف. ٣٥) و ١٩٧٠ (ف. ٣٥) ورئيس مجلس النواب في دستوري ١٩٩٢ (ف. ٣٥) و ١٩٩٦ (ف. ٣٥).

وبالمقابل قررت أحكام دستور دولة الإمارات العربية المتحدة أن يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم بمصادقة المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الإتحاد موافقة مجلس وزراء الإتحاد وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون . ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها (م. ١٤٦).

وإذا كانت أحكام الدساتير المذكورة أعلاه بالشكل المشار إليه أعلاه فإن أحكام دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ قد نصت على أنه لا يجوز بأي حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون وقيام في زمن الحرب أو قيام حالة الطوارئ (م. ٩٢). وللسلطان إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب وعقد الصلح ويبين القانون أحكام ذلك في النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦ (م. ٤٢ ف. ٩) .

صلاحيات رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور :

تكاد تكون أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي قد قررت حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور من حيث المبدأ غير أنها قد تغايرت في تفاصيل هذا الاقتراح ـ مثال ذلك نصت أحكام الطائفة الأولى من هذه الأحكام على حق اقتراح تعديل الدستور مع منع الاقتراح في النصوص المتعلقة بنظام الحكم الملكي والحكم النيابي ومبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور في دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١٥٧) و ١٩٣٠ (م. ١٤٥) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١٩٦) و ١٩٦٣ (م. ١٩٧) والكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعام ١٩٧٣م (م. ١١٤) وأضاف دستور البحرين لعام ٢٠٠٢م إلى قائمة المنع نظام مجلسي السلطة التشريعية (م١٢٠) وبالمقابل قرر دستور قطر لعام ٢٠٠٣م خطر التعديل لحكم الدولة ووراثته والأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح الوطن كما لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به واختصاصات الأمير المبينة في هذا الدستور في فترة النيابة عنه (راجع م١٤٥ـ ١٤٨) .

وتنتمي الدساتير المغربية إلى هذه الطائفة , التي تمنع اقتراح التعديل للدستور في نصوص منه حيث خولت للملك حق المتقدم بطلب مراجعة الدستور ومنع طلب تغير النظام الملكي للدولة والنصوص المتعلقة بالذين الإسلامي في دساتير ١٩٦٢ (ف. ١٠٨) , ١٩٧٠ (ف. ١٠٨) و ١٩٧٢ (ف. ٩٨) و ١٩٢ (ف. ٩٧) و ١٩٩٦ (ف.٩٧). في حين قضى دستور الإتحاد العربي لعام ١٩٥٨ بأن يتقدم رئيس الدولة بموافقة الحكومة بطلب تعديل الدستور (م. ١٠).

وإذا كانت الإحكام الدستورية السابقة قد خولت هذا الحق لرئيس الدولة ورئيس الشق الثاني من السلطة التنفيذية فإن أحكام الطائفة الثانية قد حصرت

حق اقتراح التعديل على رئيس الدولة (وكذلك السلطة التشريعية) كما هي الحال في دساتير الأردن لعام ١٩٢٨م و ١٩٤٧م و ١٩٥٢م والإمارات العربية المتحدة وقطر[1] .

وصمتت طائفة ثالثه من دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي عن حق رئيس الدولة في اقتراح التعديل الدستوري حيث يكون ذلك من اختصاص السلطة التشريعية في دستوري سوريا لعام ١٩٢٠ والعراق ١٩٢٥.

ولم تقرر طائفة من دساتير الدول العربية العربية ذات النظام الملكي تعديل الدستور في كل من عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ ولائحة المبادئ العامة للدستور التونسي لعام ١٩٤٩ وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق لعام ١٩٢٦ .

---

[1] ـ راجع المواد المذكورة أعلاه .

الباب الثاني

صلاحيات رئيس الدولة في البلدان العربية ذات النظام الجمهوري

١ـ صلاحيات رئاسة الدولة في الأحكام الدستورية المؤقتة

قبل أن نتطرق لصلاحيات رئاسة الدولة في الأحكام الدستورية المؤقتة والقرارات التي تتخذها الهيئة العليا للدولة في البلاد. ينبغي التنبيه إلى أننا سنتناول في هذه الفقرة الإعلانات والأوامر والمراسيم الدستورية و الدساتير المؤقتة التي خولت للقيادة العليا تولي السيادة في البلاد بصورة مؤقتة حتى تستكمل الإجراءات لقيام الحياة الدستورية حيث سنتطرق لصلاحيات رئاسة الدولة في ظل الأحكام الدستورية التي قررت قيام السلطة التشريعية.

وبما أن الأحكام الدستورية التي لم تقرر قيام المؤسسات الدستورية مكتملة (بما في ذلك السلطة التشريعية) قد اتفقت من حيث المبدأ على أن تتولى هيئة واحدة أعمال السيادة العامة. اتخذت الشكل الجماعي تارة والفردي تارة أخرى(راجع أعلاه). فإنه من الأفضل مقارنة صلاحيات رئاسة الدولة دون توزيعها إلى مجالات (تشريعية – تنفيذية ...... الخ).

وكما هو معلوم أنه قد حدثت ثورات وحركات تصحيحية في الأغلبية الساحقة من الدول العربية ذات النظام الجمهوري كما سبق الذكر. فإن تلك الثورات والحركات قد أدت إلى تعطيل الحياة الدستورية السابقة لتلك الثورات (باستثناء , ج.ع.ي. ١٩٦٢) ابتداء بحركات الجيش السوري لأعوام ١٩٤٩ و ١٩٥١ و ١٩٦٣ و ١٩٦٦و١٩٧١ وثورة ٢٣ يوليو في مصر عام ١٩٥٢ , وثورة العراق عام ١٩٥٨ والحركات التالية لها في ١٩٦٣ , ١٩٦٤ , ١٩٦٨. و(الحركات التصحيحية) في السودان لأعوام ١٩٥٨ و ١٩٦٩ و ١٩٨٩. والحركة التصحيحية في الجزائر ١٩٦٥. وتعطيل الحياة النيابية في الجزائر

الصادر في بداية عام ١٩٩٢ حتى صدور دستور١٩٩٦م . وحركة ١٣ يونيو ١٩٧٤ في ج.ع.ي. كان الجامع المشترك لها أن تشكلت قيادة جماعية لممارسة شؤون الحكم وأعمال السيادة سواء كان متوليها الهيئة الجماعية بأكملها أم قائد هذه الهيئة (راجع بداية الجزء الثامن من هذا البحث رئيس الدولة في الأحكام المؤقتة).

لقد خولت الأحكام الدستورية المؤقتة لرئاسة الدولة هذه صلاحيات واسعة مثال ذلك نصت أحكام الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٦٢/١١/٣١ في ج.ع.ي. على أن يتولى مجلس قيادة الثورة أعمال السيادة وبصفة خاصة التدابير التي يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام الجمهوري والنظام القائم وحق تعين الوزراء وعزلهم (م.٧). علماً بأن رئيس الجمهورية وفقاً لهذا الإعلان قد أصبح رئيس المؤتمر الوطني , الذي يتألف منه مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء في نفس الوقت (م.٨).

ومع أن قانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٦٣ والمرسوم التشريعي السوري لنفس العام قد قررا أيضاً أن يكون المجلس الوطني لقيادة الثورة الجهاز الثوري القيادي ومتولي السلطة التشريعية في الفترة المؤقتة. ويتمتع باختصاصات الإشراف على شؤون الجمهورية غير أنه لم يكن رئيس الجمهورية العراقية ورئيس المجلس الوطني السوري رئيساً للوزراء بل كان رئيس الوزراء في البلدين أشخاص غير الشخصين المذكورين بعد ((ثورتي رمضان في العراق وآذار في سوريا[1]. وبالمقابل كان رئيس مجلس قيادة الثورة (في مصر) ومجلس القيادة ١٩٧٤ (في ج.ع.ي.) متولي أعمال السيادة العامة في البلاد وبصفة خاصة التدابير التي يراها ضرورية

---

[1] لمزيد من الإطلاع راجع قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة العراقي الصادر في ١٩٦٣/٤/٤ والمرسوم التشريعي رقم ٦٨ , الصادر في ١٩٦٣/٦/٩.

لحمايـة الثـورة والنظـام الجمهوري فـي الإعـلان الدسـتوري المـصري الـصادر الصادر في ١٩٥٣/٢/١٠ والإعلانين الدستوريين في ج.ع.ي.[١] الصادرين في ١٩٧٤/٦/١٩ و ١٩٧٥/١٥/٢٢. فـي حـين وردت صـيغة أخـرى فـي الأحكـام الدستورية المؤقتة في السودان: أن ينوب مجلس الثورة السوداني عن الشعب في مباشرة أعمال السيادة [٢].

ومع أن المرسوم الأول , الذي صدر بعد قيام مجلس الثورة للانـقـاذ الوطني في ٣١ /٦/ ١٩٨٩ لم ينص على أن يتولى هذا المجلس أعمال السيادة. غير أنه قد خول لهذا المجلس أن يصدر القرارات التشريعية والتنفيذية العليـا ولـه حق إصدار المراسيم وتعديلها. إلا أن رئـيس هـذا المجلـس هـو الـذي يعين الـوزراء والقائـد العـام ووزيـر الـدفاع. ولـه سـلطة تعين ذوي الوظـائف العليـا . ويتـولى مجلس الوزراء المعين السلطات التنفيذية والقضائية والدستورية) الذي رئيسه رئيس مجلس الثورة للانقاذ (راجع م٢ من المرسوم). وبذلك اتفقت أحكـام هـذا المرسوم مع أحكام الإعلانات والمراسيم المذكورة أعلاه.

وقـد سـبقه فـي هـذا المـضمار الأمـر الدسـتوري رقـم ١ لعـام ١٩٥٩م فـي الـسودان أيـضاً. إذا أنـه بموجـب ذلـك المرسـوم كـان المجلـس الأعلـى للقـوات المسلحة السلطة الدستورية في البلاد إلا انه في أول اجتماع لـه أن فـوض جميـع سـلطاته التـشريعية والتنفيذيـة لرئيـسه . ثـم تركـزت سـلطات المجلـس الأعلـى للقوات المسلحة السودانية بيد رئيس المجلس بعد قيام المجلس طبقاً للمرسوم

---

[١] الإعـلان الدسـتوري الـصادر فـي ١٩٧٤/٦/١٩ والإعـلان الدسـتوري الـصادر فـي ١٩٧٥/١٠/٢٥.

[٢] لمزيد من الإطلاع حول ذلك راجع الإعلان الدستوري المصري الصادر في ١٩٥٣/٢/١٠ (م.٨) والإعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٥/١٠/٢٢ (م.٢). والأمر الدستوري السوداني الصادر في عام ١٩٥٨ـ راجع الأهرام ١٩٥٨/١١/١٨.

رقم ٥ . حيث أصبح رئيس المجلس أ- يعين أي عضو في المجلس الأعلى ويقيله. ب-يعين الوزراء ويقيلهم. جـ- ينقض أي قرار للمجلس الأعلى. د-ينقض أي قرار لمجلس الوزراء[١].

ومع أن الأمر رقم (٦٥-١٨٢) في الجزائر قد نص على أن مجلس الثورة هو صاحب السيادة وهو الذي يراقب وظائف الحكومة. وأن الحكومة قائمة تحت سلطة مجلس الثورة[٢] . وله حق تعديليها كلياً أو جزائياً. وقد فوض مجلس الثورة الحكومة في أن تصدر الأوامر في المجال القانوني والمراسيم في المجال التنظيمي[٣] . إلا أن رئيس مجلس الثورة رئيس الحكومة في نفس الوقت.

وعلاوة على ما تقدم فإن الأحكام الدستورية المؤقتة قد تغايرت بهذا الشأن . مثال ذلك لم تعطي بعض هذه الأحكام مجلس الوزراء حق ممارسة السلطة التشريعية في الفترة المؤقتة في كل من أحكام الإعلانات الدستورية اليمنية لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٦٤ و ١٩٧٥ وقانون المجلس الوطني العراقي الصادر في ١٩٦٣/٤/٤.

وبالمقابل نصت أحكام طائفة أخرى من الإعلانات والأوامر الدستورية والدساتير المؤقتة على حق أن يمارس مجلس الوزراء السلطة التشريعية في البلاد في أحكام كل من الإعلان الدستوري المصري الصادر في ١٩٥٣/٢/١٠ (م.٨) والدستور العراقي لعام ١٩٥٨ والأمر الجمهوري السوداني رقم ٢ لعام ١٩٦٩ والمرسوم السوداني الأول لعام ١٩٨٩ (م.٢).

---

[١] انظر د. إبراهيم محمد موسى . التجربة الديمقراطية وتطور نظام الحكم في السودان ص٢١٤ وص ٢١٩.

[٢] راجع م.٣ من الأمر الصادر في ١٩٦٥/٧/١ والأمر رقم ٦٥-١٨٢- في ١٩٦٥/٦/١٥

[٣] مزيداً من الإطلاع راجع أحمد مطاطلة. نشوء المؤسسات البرلمانية وتطورها في الجزائر , مقالة في كتاب التجربة البرلمانية العربية مرجع سابق ص ٢٩٢.

وإذا كانت أحكام الإعلانات الدستورية والمراسيم الدستورية بذلك الشكل المتغاير فإن أحكام الدساتير المؤقتة قد تباينت هي الأخرى في صلاحيات رئاسة الدولة. لنقارن أحكام ٣ من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري لم تقرر مؤسسات الدولة الدستورية (وهي دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٦٣ وسوريا لعام ١٩٦٤ والعراق لعام ١٩٦٨). يمتع رئيس الجمهورية في ج.ع.ي. بصلاحيات غير مقيدة بموافقة مجلس الرئاسة بموجب دستور ١٩٦٣. وهذه الصلاحيات هي : حق رئيس الجمهورية في إصدار القرارات اللازمة لترتب المصالح العامة والإشراف على إدارتها (م. ٣١) وحق إعلان حالة الطوارئ (م. ٣٣). والدعوة لاجتماع يشمل مجلس الرئاسة والمجلس التنفيذي لبحث موضوعات هامة (م. ٣٨).

وإلى جانب ما تقدم تمتع رئيس الجمهورية في ج.ع.ي. بصلاحيات مقيدة بموافقة مجلس الرئاسة منها تلك الصلاحيات التي وردت ضمناً مثل أن يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة أو حكماً مثل أن يصدر رئيس الجمهورية المعاهدات والقوانين والقرارات التي يوافق عليها مجلس الرئاسة . وكذلك تعيين نائب الرئيس (م. ٣٥) وتعيين كل من رئيس المجلس التنفيذي والوزراء ونواب الوزراء وإعفائهم من مناصبهم (بناء على ترشيح رئيس الجمهورية) (م. ٣٦). هذا وقد تطابقت صلاحيات رئيس ج.ع.ي. غير المقيدة بموافقة مجلس الرئاسة مع صلاحيات رئيس الجمهورية في ج.ع.م. وفقاً لأحكام الإعلان الدستورية الصادر عام ١٩٦٢ (راجع م. ١-٧).

والجدير بالإشارة إلى أن أحكام الإعلان الدستوري في ج.ع.ي. الصادر في بداية عام ١٩٦٤ قد ثبتت من جديد تلك الصلاحيات من حيث المبدأ . غير أنه قد طرأت تعديلات في بعض أحكام هذا الإعلان . مثل أن يعهد رئيس الجمهورية إلى

أحد نوابه أو أحد أعضاء المكتب السياسي بكل أو بعض اختصاصاته عند غيابه في الخارج (م. ٨ من الإعلان) من جهة. كما لم تعد من اختصاصات رئيس الجمهورية ترشيح رئيس المجلس التنفيذي والوزراء ونوابهم (م.٩). وإضافة إلى ذلك قرر الإعلان الجديد أن يكون تعيين هؤلاء وعزلهم بموافقة المكتب السياسي : الهيئة العليا للدولة.

وبالمقابل قررت أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٦٨ صلاحيات جماعية لمجلس قيادة الثورة الهيئة العليا في الدولة (رئيسه رئيس الجمهورية) : الإشراف على القوات المسلحة وإعلان التعبئة والحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح وتعين رئيس الوزراء والوزراء وقبول استقالاتهم وإعفائهم من مناصبهم وإقرار القوانين والأنظمة وقرارات مجلس الوزراء والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والإشراف على شؤون الجمهورية وإصدار قرارات لها قوة الإلزام (راجع فقرات ٢-٧ م. ٤٤).

ومع أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس قيادة الثورة في هذا الدستور. فإنه قد تمتع بصلاحيات فردية أخرى بعضها ذات أهمية كبرى مثل حق المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والقوانين. والبعض الآخر يتعلق بالجهاز الإداري مثل المصادقة على قرارات مجلس الوزراء وإصدار المراسيم وتعيين الموظفين وعزلهم وفصلهم وإحالتهم على التقاعد وتعيين الضباط وإحالتهم على التقاعد أيضاً وتعيين الحكام والقضاة والممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية والهيئات الدولية لدى الجمهورية العراقية (راجع ف. أ- هـ م. ٥).

وهناك صلاحيات لرئيس الجمهورية مقيدة بموافقة مجلس قيادة الثورة مثل إعلان حالة الطوارئ وإنهائها بموافقة مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء (ف. و.٥). وإذا كانت أحكام الدستور العراقي هذا قد قسمت الصلاحيات إلى

صلاحيات مجلس قيادة الثورة وصلاحيات رئيس الجمهورية غير المقيدة بموافقة مجلس قيادة الثورة والصلاحيات المقيدة بموافقة هذا المجلس. فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة أيضاً (راجع م. ٦٠).

ولم ينحصر تعدد صلاحيات رئيس الدولة وعلاقاته بالهيئة العليا للدولة فقط , بل وتعداه إلى أحكام الإعلان الدستوري في ج.ع.م. لعام ١٩٦٢ والدستور المؤقت لعام ١٩٦٣ والإعلان الدستوري الصادر في بداية ١٩٦٤ في ج.ع.ي. لقد قسمت هذه الأحكام الدستورية هذه الصلاحيات إلى : ١- صلاحيات جماعية لهذه الهيئة لم تشترط موافقة رئيس الجمهورية عليها مثل إقرار جميع المسائل والموضوعات التي ينص عليها الدستور والقوانين والقرارات (راجع م. ٨ من الإعلان في ج.ع.م. وم. ٤٠ من الدستور المؤقت في ج.ع.ي.). وإقرار السياسة العامة للدولة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويراقب تنفيذها (م. ٩ من الإعلان الدستوري في ج.ع.م. و م . ٤١ من الدستور اليمني).

وإضافة إلى ما تقدم قررت هذه الأحكام الدستورية صلاحيات للهيئة العليا للدولة مقيدة بموافقة رئيس الجمهورية مثل أن يقرر مجلس الرئاسة إعفاء أعضائه أو إضافة أعضاء له بعد موافقة رئيس الجمهورية (م. ١٢ من الإعلان الدستوري في ج.ع.م. وم. ٤٣ من الدستور اليمني). وتولي رئاسة مجلس الرئاسة عند غياب رئيس الجمهورية أقدم نوابه في حالة تعددهم أو من يختاره المجلس لهذا الغرض من بين أعضائه بعد موافقة رئيس الجمهورية في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٣ (م. ٤٤) في حين صمت الإعلان الدستوري في ج.ع.م. عن النص على ذلك.

ومع أنه تطابقت جل صلاحيات الهيئة العليا في الحكمين (مجلس الرئاسة). إلا أنه لا بد من الإشارة إلى إن الدستور المؤقت في ج.ع.ي. لم يخول لمجلس

الرئاسة حق مراقبة المجلس التنفيذي (مجلس الوزراء) في حين قد قرر ذلك الإعلان الدستوري لعام ١٩٦٢ في ج.ع.م. حيث نصت المادة ١١ منه على أن يراقب مجلس الرئاسة أعمال المجلس التنفيذي وقراراته وله أن يلغي أو يعدل هذه القرارات على الوجه المبين بالقانون.

وتوسعت صلاحيات الهيئة العليا للدولة (المكتب السياسي) في الإعلان الدستوري لعام ١٩٦٤ في ج.ع.ي. إذا ما قورنت بصلاحيات مجلس الرئاسة في الدستور المؤقت لعام ١٩٦٣ في ج.ع.ي. مثال ذلك أضاف الإعلان الدستوري هذا للهيئة العليا (المكتب السياسي) الحق في وضع السياسة العامة للدولة (م. ١٤) بدلاً من إقرارها في الدستور المؤقت السابق. وأصبح المكتب السياسي يتمتع ببعض وظائف السلطة التشريعية (م. ١١) حيث قررت المادة ١٧منه حق نقل أي مبلغ من باب إلى أخر من أبواب الميزانية , التي تعرض على المجلس. ومن حق المكتب السياسي اقتراح مشروعات القوانين وإقرارها (م. ١٥). كما لا يجوز عقد أو ارتباط بمشروع ترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقته (م. ١٦).

والواضح من هذه النصوص أن صلاحيات الهيئة العليا للدولة (المكتب السياسي) قد توسعت في هذا الإعلان حتى شملت بعض جوانب التشريع والرقابة. الخ. إذا ما قارناها بصلاحيات مجلس الرئاسة في الإعلان الدستوري في ج.ع.م. لعام ١٩٦٢ والدستور المؤقت لعام ١٩٦٣ في ج.ع.ي. بيد أن رئيس الدولة قد كان رئيس هذه المجالس في الثلاثة الأحكام الدستورية وصاحب الصلاحيات القوية فيها.

والصلاحيات الممنوحة للمكتب السياسي في ج.ع.ي. تسمح بمقارنة الإعلان الدستوري اليمني لعام ١٩٦٤م بالدستور المؤقت السوري لعام ١٩٦٤م لوجود أوجه شبه بينهما في هذا الصدد. وإن كان مجلس الرئاسة السوري في

دستور ١٩٦٤ قد كان أقرب في وضعه إلى السلطة التنفيذية في حين كان المجلس الوطني لقيادة الثورة الهيئة التي ((تتولى السلطة التشريعية)) (م. ٣١ من الدستور السوري). كما لم يكن رئيس مجلس الرئاسة السوري رئيس المجلس الوطني. وبعد الأخذ بعين الاعتبار التباين المذكور أعلاه فإن أوجه الشبه بين الإعلان الدستوري اليمني لعام ١٩٦٤م والدستور المؤقت السوري لنفس العام قد تمثل قيام المكتب السياسي والمجلس الوطني بوضع المنهاج العام لسياسة الدولة وحق اقتراح القوانين (في ٥ م. ٣٢ من الدستور السوري) واعتماد الميزانية[١] .

بيد أنه بخلاف الإعلان الدستوري اليمني قضى الدستور السوري بصلاحيات مفصلة للمجلس الوطني لم ترد في الإعلان الدستوري اليمني. مثل حق انتخاب رئيس مجلس الرئاسة ونائبه وأعضاء مجلس الرئاسة. وتعديل الدستور ووضع مشروع الدستور الدائم. وإجراء الاستفتاء وإقرار عدد الوزارات وتحديد اختصاصاتها والبت في شؤون السلم والحرب. ومنح الثقة وحجبها عن الوزارة أو عن أحد الوزراء[٢]. وصلاحيات مجلس الرئاسة السوري وعلاقة بالمجلس الوطني لمجلس قيادة الثورة السوري , التي لم ترد في الإعلان الدستوري اليمني لنفس العام بالشكل المفصل الذي وردت في الدستور السوري.

لقد قضى الدستور السوري لعام ١٩٦٤ بصلاحيات لمجلس الرئاسة تكمن في تعيين الوزراء وإقالتهم. وحق إصدار العفو ومنح الأوسمة واعتماد رؤساء البعثات السياسية وإقالتهم (م. ٥) وإصدار أي تشريع أو قرار ما يدخل أصلاً في اختصاص المجلس الوطني إذا دعت الضرورة إلى اتخاذه وذلك في غياب

---

[١] راجع ٣٤ وف٣٢ من الدستور السوري.

[٢] راجع الفقرات ١ , ٢ , ٣ , ٤, ٧ , ٨ من المادة ٣١ من الدستور السوري لعام ١٩٦٤.

المجلس الوطني ما أصدره مجلس الرئاسة بأكثرية أعضائه سقط ما له من أثر من تاريخ الرفض (م. ٥١).

ومجلس الرئاسة هو الذي يبرم المعاهدات والاتفاقيات ويبلغها للمجلس الوطني وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها. على أن معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو يمنع امتيازات لشركات أو مؤسسات أجنبية لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها المجلس الوطني (م. ٥٢). ويضع مجلس الرئاسة السياسة الداخلية والخارجية ويوجه مجلس الوزراء ويشرف على أعمالهم وله الحق في إلغاء القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء أو يعدلها إذا كانت مخالفة للدستور أو للقانون أو مضرة بالمصلحة العامة (م. ٥٤). وهو الذي يعين الموظفين المدنيين والعسكريين وإقالتهم (م. ٥٥).

وإلى جانب الصلاحيات الجماعية لمجلس الرئاسة تمتع رئيس مجلس الرئاسة بصلاحيات غير مقيدة مجلس الرئاسة مثل قبول إعتماد رؤساء البعثات الأجنبية وتمثيل الدولة في المؤتمرات الدولية (م. ٥٦) والتوقيع على القوانين والمراسيم التنظيمية والعادية التي ترفع اليه ويمارس صلاحيات رئيس الدولة وفقاً للقوانين والأنظمة بما لا يتعارض مع أحكام هذا الدستور (م. ٥٧) . وهي صلاحيات شرفية وغير واسعة إذا ما قورنت بالأحكام الدستورية المؤقتة في ج.ع.ي. والعراق وج.ع.م.

يتضح من مقارنة النصوص أن صلاحيات رئيس الجمهورية في ج.ع.ي. بموجب الإعلان الدستوري لعام ١٩٦٤ غير المقيدة بموافقة المكتب السياسي قد شملت إعلان حالة الطوارئ (م. ٤) والدعوة لاجتماع المكتب السياسي والمجلس التنفيذي ومجلس الأمن القومي لاجتماع مشترك لبحث موضوعات هامة (م. ١١) وإصدار القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة والإشراف على

إدارتها (م. ٥). وتعين نائباً له أو أكثر من بين أعضاء المكتب السياسي ويعفيهم من هذه النيابة (م. ٧). له أن يعهد إلى أحد نوابه أو أحد أعضاء المكتب السياسي بكل أو بعض اختصاصاته أثناء غيابه بالخارج (م. ٨).

وإضافة إلى الصلاحيات غير المقيدة تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات مقيدة بموافقة المكتب السياسي في كل من إصدار المعاهدات والقوانين والقرارات (م. ٦) وتعيين وعزل رئيس المجلس التنفيذي والوزراء ونوابهم (م. ٩).

وبما أن رئيس الجمهورية هو رئيس المكتب السياسي فإن تأثيره في الصلاحيات المقيدة أقوى بكثير من صلاحيات رئيس مجلس الرئاسة السوري الذي لم يكن رئيس المجلس الوطني الهيئة العليا في الدولة. زد على ذلك أن المجلس الوطني رغم أنه هيئة تشريعية مؤقتة تتمتع ببعض الصلاحيات المقررة للسلطة التشريعية . في حين كانت صلاحيات المكتب السياسي اليمني أضعف من صلاحيات المجلس الوطني السوري. وبخلاف الأحكام الدستورية المؤقتة السابقة فإن الإعلانين الدستوريين في ج.ع.ي. لعامي ١٩٧٤ و ١٩٧٥[١]. قد خولت لرئيس مجلس القيادة أن يتولى أعمال السيادة وبخاصة التدابير التي يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام الجمهوري كما سبق القول.

بيد أن تولى السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أصبح من اختصاص مجلس القيادة بمقتضى الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٥/١٠/٢٢م ومع أن الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٥/١٠/٢٢م في ج.ع.ي. قد حصر صلاحيات مجلس القيادة في تمثيل رئاسة الدولة. ويتولى إقرار كل ما قضى به صلاحيات مجلس القيادة في تمثيل رئاسة الدولة . ويتولى إقرار كل ما قضى به الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ على إختصاص المجلس الجمهوري ورئيسه (م. ١٠) في ظل

[١] الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٤/٦/١٩ و ١٩٧٥/١٠/٢٢.

عودة مجلس الشورى للعمل من جديد فإن الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٥/١٠/٢٢ رغم أنه قد أكد من جديد لمجلس القيادة الاختصاصات المقررة لرئيس الدولة (م. ٢). إلا أنه قد صدر هذا الإعلان في ظل إنهاء أعمال مجلس الشورى (السلطة التشريعية). ومن هنا تمتع مجلس القيادة بالصلاحيات التشريعية والتنفيذية في الدولة. على أن الإعلانات الدستورية التالية في ج.ع.ي. (في ١٩٧٨/٢/٦ و ١٩٧٨/٤/١٨ و ١٩٧٩/٩/٢٣) قد حدث من صلاحيات رئيس الدولة (بعد قيام مجلس الشعب التأسيسي في ١٩٧٨/٢/٦) , وإن كان رئيس الدولة قد بقي في وضع قوي وصلاحيات واسعة. وإذا كانت صلاحيات رئاسة الدولة بالشكل المشار إليه في الأحكام الدستورية المؤقتة فما هي صلاحيات رئاسة الدولة في الأحكام الدستورية غير المؤقتة في الدول العربية ذات الجمهوري .

٢ـ صلاحيات رئيس الدولة في مجالات السلطة التنفيذية والحزب التنظيم الحاكم

إذا كنا قد تطرقنا بإيجاز شديد لصلاحيات رئيس الدولة في العهد الملكي لبلدان البحث وبعد قيام الثورات والحركات والانقلابات الخ .. فأننا سنتناول هنا صلاحيات رئيس الدولة في ظل الأحكام الدستورية التي قررت قيام السلطة التشريعية وسنأتي بإحصائيات تتعلق بصلاحيات الرئاسة في فترات مختلفة للتدليل على قوة رئاسة الدولة وصلاحياتها الواسعة وفقا للإمكانيات المتاحة أثناء البحث على أننا سنقسم الصلاحيات إلى :

١ . صلاحيات رئيس الدولة في مجال السلطة التنفيذية والحزب وتأثيره على الرأي العام .

٢. صلاحيات رئيس الدولة في مجال السلطة التشريعية .

٣. العلاقات الخارجية .

٤. صلاحيات رئيس الدولة في مجال القضاء .

٥. صلاحيات رئيس الدولة الاستثنائية .

---

[١] ـ تجدر الاشارة إلى أن نظام الحزب أو التنظيم السياسي الحاكم الوحيد قد تلاشت في الدول العربية ذات النظام الجمهوري باستثناء سوريا حالياً (٢٠٠٥م) ولهذا فأن ما ورد هنا يتعلق بتلك الفترة إذ قد سادت التعددية الحزبية كل من الجمهورية اليمنية ومصر والسودان وتونس والجزائر والعراق . على أنه تجدر الاشارة إلى أن الحزب الذي يرأسه رئيس الدولة في أغلب هذه الدول هو الحزب الحاكم المهيمن على مفاصل السلطة في البلاد .

صلاحيات رئيس الدولة في مجال السلطة التنفيذية والحزب أو التنظيم الحاكم

تكاد تكون صلاحيات رئيس الدولة في مجال السلطة التنفيذية أكثر الصلاحيات المرتبطة بالمواطنين من جهة . ولأن سلطته في مجال التنفيذ لم تنقطع قط إذا ما قورنت بالسلطة التشريعية التي غابت عن الممارسة فترات كبيرة في الأغلبية الساحقة في الدول العربية ذات النظام الجمهوري وبعض الدول العربية ذات النظام الملكي مثل الأردن والمغرب والكويت.

وبما أن رئيس الدولة قد كان في الدول العربية ذات النظام رئيس الحزب الحاكم أو أمينه العام في فترات كبيرة من تاريخ هذه الدول (باستثناء لبنان) وكان لرئاسة الدولة قدر كبير في تكوين الحزب أو التنظيم الحاكم أو في تكوين هياكل الحزب أو التنظيم السياسي الحاكم .فأنه لابد من أن تحليل علاقة رئاسة الدولة بالحزب بمؤسسات الدولة [1]. والمنظمات الجماهيرية والاجتماعية .

امتلك رئيس الدول العربية ذات النظام الجمهوري صلاحيات واسعة في مجال السلطة التنفيذية والمنظمات السياسية والاجتماعية . على أنه ستقسم صلاحيات الرئيس في هذا المجال إلى صلاحيات رئيس الدولة في مجال السلطة التنفيذية . ٢ـ صلاحيات رئيس الدولة في مجال الحزب أو التنظيم السياسي الحاكم والمنظمات الجماهيرية والاجتماعية .

[1] هنا لابد من الإشارة إلى أنه قد وجدت أحزاب عملت من أجل استلام السلطة مثل حزب البعث العربي الاشتراكي في سوريا والعراق وجبهة التحرير في الجزائر . والجبهة القومية في جنوب اليمن سابقا والحزب الدستوري في تونس ووجدت تنظيمات سياسية قامت بقرار من رئاسة الدولة مثل هيئة التحرير والاتحاد القومي والاتحاد الاشتراكي في مصر و ج . م .ع . والاتحاد الاشتراكي السوداني والاتحاد الاشتراكي العراقي عام ١٩٦٥ والاتحاد الشعبي الثوري والاتحاد اليمني (الثاني) والمؤتمر الشعبي العام في ج.ع . ي.

٣ ـ صلاحيات رئيس الدولة في مجال السلطة التنفيذية

يمتلك رئيس الدولة صلاحيات واسعة في مجال السلطة التنفيذية وإن كانت قد تغايرت بين مجموعة وأخرى في دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري . وفي كل بلد على حدة طبقاً لصدور هذا الدستور أو ذاك وفي هذه الفترة أو تلك

وكما سبق القول أعلاه نصت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث على أن رئيس الدولة يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور . حيث قررت هذا الحكم نصوص ٩ دساتير في الدول العربية ذات النظام الجمهوري مثل دساتير مصر لعام ١٩٥٦(م١٩٩) و ج.ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٢٠) و ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م١٠٠) و ج.ع.ي. لنفس العام (م ٩٢) والعراق لعام ١٩٦٤(م ٤٠) والسوري لعام ١٩٧٣ (م ٩٣) والتونسي لعام ١٩٥٩ (فصل ٣٧- ٣٨) [١] والجزائر لعام ١٩٦٣(م ٣٩) وعام ١٩٧٥ (م ١٠٤)[٢] . ويمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦م (م٧١) في حين قضى دستور السوداني لعام ٩٨ بأنه من اختصاصات رئيس الجمهورية التمثيل العام لسلطات الدولة وإرادة الشعب أمام الرأي العام وفي المناسبات العامة (ف ح – م٤٣) . ويشرف على المؤسسات الدستورية التنفيذية ويقدم نموذجاً للقيادة في الحياة في الدستور الانتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥م (م٥٨ ف ب) .

وبالمقابل قررت أحكام طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية بموازرة الوزارة مثل الدستور السوري لعام ١٩٣٠(م٣١) ويمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب

---

[١] وقد أضاف هذا الدستور والساهر عليه .

[٢] وقد ورد هذا النص بأن يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٨٩م (م٧٣).

ومجلس الوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور . في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (٦٩) . في حين تغايرت بقية النصوص الدستورية في اعتبار رئيس الدولة الساهر على الدستور الخ . أو السلطة الدستورية العليا كما سبق أن وضحنا ذلك أعلاه [١] .

وتمتع رئيس الدولة في طائفة من دساتير بلدان البحث بصلاحية أن يضع بالاشتراك مع الوزارة السياسية العامة للحكومة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف على تنفيذها كما هي الحال في دساتير مصر لعام ١٩٥٦(م ١٣١) وج.ع. م .لعام ١٩٦٤ (م١١٣) وج. م . ع . لعام ١٩٧١ (١٣٨) و ج. ع .ي . لعام ١٩٦٤ (١١٤) و العراق لنفس العام (م٥٩) و ج. ي. لعام ١٩٩٠(م٩٤) .في حين قرر الدستور السوري لعام ١٩٧٣ أن يضع رئيس الجمهورية بالتشاور مع مجلس الوزراء السياسية العامة للدولة ويشرف على تنفيذها .

وبالمقابل نصت أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث على أن يرسم رئيس الجمهورية سياسة الدولة ويدبرها في الدستور السوري لعام ١٩٥٣(م٩٢) . ويضبط رئيس الجمهورية السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها ويطلع مجلس الأمة على سيرها الخ في دستور تونس (فصل ٤٣) . ويضع المجلس الجمهوري السياسية العامة .

وتمتع رئيس الجمهورية بصلاحية توجيه سياسة الحكومة وتحديدها طبقاً لإرادة الحزب الحاكم وفقاً لدستور الجزائر لعام ١٩٦٣م الذي قرر أن يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها . كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقاً لإرادة الحزب . ويعبر عنها المجلس

---

[١] راجع : وضع رئيس الدولة الباب الأول من هذا الجزء .

الوطني (م٤٨) . في حين يقرر رئيس الجمهورية السياسة العامة للأمة طبقا للميثاق الوطني في أحكام الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦(م١٠٤).

وبالمقابل صمتت عن النص على ذلك أحكام دساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ و١٩٥٠ و ١٩٦٢ و ج. ع. ي . لعام ١٩٦٥ و١٩٦٧ و السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥ والدستور اللبناني وإلى جانب ما تقدم بعين رئيس الدولة طائفة كبيرة من الموظفين من حيث المبدأ على أن أحكام دساتير بلدان البحث قد تغايرت بصدد طريقة التعيين هذا . حيث تمتع رئيس الدولة بهذا الحق بمفرده ودون العودة إلى أية جهة أخرى . بينما قضت مجموعة أخرى من الدساتير بحق رئيس الدولة في التعين مع العودة إلى جهة الاختصاص . وبما أن التعيين قد يشمل في بعض هذه الأحكام الدستورية الموظفين كما حدث في كل من مصر والسودان (في عهد نميري) وتونس والجزائر و ج. ع. ي. فأننا سنقارن هذه الأحكام الدستورية حسب التسلسل الهرمي في الوظائف العامة .

تعيين نائب رئيس الجمهورية :

اتفقت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث التي نصت على قيام منصب رئيس الدولة على تعيين هذا النائب من قبل رئيس الدولة في دساتير ج.ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٤٦) و ج. ع . م . لعام ١٩٦٤ (م١٠٧) و ج. م .ع. لعام ١٩٧١ (م١٩٩) والتعديل الدستوري في ج . ي . الصادر في ١٩٩٤/٩/٣١ (م١٩٥ ف . ب) . والسودان لأعوام ١٩٧٣ (م٨٨) و١٩٩٨م و٢٠٠٥م وسوريا لنفس العام (م ٩٤) ج . ع. ي لعام ١٩٦٤ (م١١٠) والعراق لعام ١٩٧٠ (م٥٧ ف.جـ) والجزائر لعام ١٩٧٦ (م١١٦). وكان الدستور المصري لعام ١٩١٧ قد أضاف إلى حق رئيس الجمهورية في تعيين نائبه أن يحدد اختصاصه أيضاً (راجع نفس المادة) .

لقد قررت هذه الدساتير لرئيس الجمهورية حق أن يعين نائباً لرئيس الجمهورية أو أكثر ويعفيهم من مناصبهم . بيد أنه إذا كانت هذه الأحكام الدستورية قد خولت لرئيس الجمهورية تعيين أكثر من نائب . فأن الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ قد كان الدستور الوحيد الذي حدد حق رئيس الجمهورية بنائب واحد فقط . وأقترب من هذا النص التعديل الدستوري الصادر في ج .ي . في ١٩٩٤/٩/٣١ حينما نصت الفقرة ب من م ١٠٥ على أن : يكون لرئيس الجمهورية نائباً يعينه الرئيس..... الخ . وبالمقابل قرر الدستور السوداني لعام ١٩٩٨م في المادة ٤٤ منه أن يعين رئيس الجمهورية نائبين بذات شروط أهلية رئيس الجمهورية ويعين مساعدين له ومستشارين ويحدد بينهم أسبقياتهم ومهامهم .... الخ . في حين اشترط دستور السودان لعام ٢٠٠٥م أن يكون النائب الأول لرئيس الجمهورية رئيس الجبهة الشعبية لتحرير السودان والنائب الثاني من شمال السودان وفقاً لاتفاقية السلام بين الحكومة السودانية والجبهة الشعبية . إذ يعين رئيس الجمهورية المنتخب نائبين احدهما من جنوب السودان

والأخر من الشمال فإذا كان الرئيس المنتخب من الشمال يشغل النائب الأول الشخص الذي انتخب لمنصب حكومة جنوب السودان ويعتبر معيناً من رئيس الجمهورية لهذا المنصب أما إذا كان الرئيس المنتخب من جنوب السودان فيعين النائب الأول من الشمال بناء على توصية الحزب الحائز على أكبر عدد من المقاعد الشمالية في المجلس الوطني (م٦٢ ف١) وأكد هذا الدستور أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين مساعدين ومستشارين ويحدد مهامها وأسبقياتهم (ف٣ م٦٢) .

وإذا عدنا إلى واقع حال شاغلي منصب نائب رئيس الجمهورية . لوجدنا أنه قد كان هناك أربعة نواب لرئيس الجمهورية بعد قيام الجمهورية العربية المتحدة عالم ١٩٥٨ كان اثنان منهم من سوريا واثنان من مصر[1] . وبعد أن استقال نائبا رئيس الجمهورية , الذين من سوريا بقي نائبا رئيس الجمهورية من الإقليم الجنوبي . ثم تتضاءل عدد نواب الرئيس في الستينات والسبعينات إلى نائب واحد لرئيس الجمهورية [2].علماً بأنه لا يوجد حالياً نائب للرئيس في ج.م.ع .

ولم ينحصر الأمر على تعدد نواب رئيس الجمهورية على مصر في بعض الفترات وإنما تعداه إلى سوريا، التي يوجد فيها ثلاث نواب لرئيس الجمهورية[3]. أما في العراق فقد كان يوجد قبل سقوط نظام صدام نائب لرئيس الجمهورية من الأكراد وهو غير نائب رئيس مجلس قيادة الثورة ، الذي يحل محل رئيس

---

[1] كان نواب الرئيس آنذاك أكرم الحوراني وصبري العسلي من سوريا .وعبد اللطيف البغدادي وعبد الحكيم عامر من مصر.

[2] قد كان زكريا محيي الدين نائباً للرئيس . وكان أنور السادات نائب للرئيس حين توفي الرئيس جمال عبد الناصر . وكان حسني مبارك نائباً للرئيس أثناء اغتيال الرئيس السادات . و الآن لا يوجد نائب رئيس جمهورية في مصر وإنما مساعد رئيس الجمهورية . وهو المشير عبد الحليم أبو غزالة .

[3] ـ كان النواب هم رفعت الأسد لشؤون الأمن القومي وعبد الحليم خدام .

الجمهورية عند أي مانع [1] . كما كان هناك نائب لرئيس الجمهورية السودانية في عهد الرئيس نميري [2] . وكان هناك نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية العربية اليمنية في الستينات . ووجد نائبان لرئيس الجمهورية في الثمانينات [3] . وكما سبق القول فأن رئيس الجمهورية هو الذي يحدد اختصاصات نائبه في ج . م . ع . لقد نص القرار رقم ٢٤٠١ لسنة ١٩٧١ على أن يتولى مهام رئيس الجمهورية في حالة قيام مانع يحول دون مباشرته اختصاصاته. والأعمال التي يكلف بها النائب من قبل الرئيس داخلية أو خارجية.

وبخلاف جميع الأحكام الدستورية السابقة قضت أحكام قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الانتقالية وبإنتخاب رئيس الجمهورية ونائبه من قبل الجمعية الوطنية طبقاً للمادة (٣٦ ف أ) التي نصت على أن تنتخب الجمعية الوطنية رئيساً للدولة ونائبين له يشكلان مجلس الرئاسة...... الخ .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن اختصاصات نائب رئيس الجمهورية غير محددة إلا في حالة غياب الرئيس .حيث يحل النائب محله في جميع الأحكام الدستورية التي قررت قيام هذا المنصب هذا باستثناء دستور السودان لعام ٢٠٠٥ الذي حددت المادة ٦٣منه مهام النائب الأول رئيس الجمهورية . إذ يختص النائب الأول .بالقيام بمهام رئيس الجمهورية في حالة غيابة وعضوية مجلس الوزراء القومي وعضوية المجلس الرئاسي في فترة ما قبل الانتخابات .

---

[1] - كان نائب رئيس الجمهورية طه محي الدين معروف . أما نائب رئيس مجلس قيادة الثورة فقد كان صدام حسين وأصبح عزت الدوري في عهد صدام حسين وكان طه ياسين رمضان نائباً لرئيس الجمهورية .

[2] وقد تناوب هذا المنصب خالد حسن عباس ورشيد الطاهر .

[3] وهما القاضي عبد الكريم ألعرشي رئيس مجلس الشعب التأسيسي وعبد العزيز عبد الغني وألان نائب رئيس الجمهورية عبده ربه منصور .

تعيين رئيس الوزراء (أو مجلس الوزراء):

وخولت مجموعة من دساتير بلدان البحث حق رئيس الدولة تعيين رئيس الوزراء والوزراء كم يقيلهم في كل من دساتير تونس لعام ١٩٥٩ (ف ٤٣) و ج . ع . ي . لعام ١٩٦٣ (م ٣٩) و ج . ع . م . لعام ١٩٦٤ (١١٤) و ج . ع . ي . لعام ١٩٦٤ (م ١٠٥) والعراق لنفس العام (م٤٣) وج . م . ع . لعام١٩٧١ (م١٤١) وسوريا لعام ١٩٥٣ (م٩٥) والسودان لنفس العام ١٩٧٣(م٤٣ف . ب) وعـــام١٩٩٨(٤٣ف.ب)(م ٩٠) الجزائـــر لعـــام ١٩٧٦ (م١١٣)وعـام١٩٨٩و١٩٩٦(م٧٧ف٥) . فـي حـين قـرر الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية حق أن يعين الوزراء ويسمى منهم رئيساً ويقيلهم : وإذا كانت أحكام الطائفة الأولى من دساتير بلدان البحث قد خولت لرئيس الجمهورية تعيين رئيس الوزراء والوزراء . فإن طائفة أخرى قد خولت لرئيس الدولة حق تعيين الوزراء نظراً لغياب منصب رئيس الوزراء في هذه الدساتير كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٥٣ (م٩٤) ومصر لعام ١٩٥٦ (م١٤٦) و ج . ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٤٧) والجزائر لعام ١٩٦٣ (م٥٤) والعراق لعام ١٩٧٠ (م٥٧) . لقد كان رئيس الجمهورية هو رئيس الوزراء في هذه الدساتير في نفس الوقت

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القاسم المشترك في أحكام المجموعتين المذكورتين أعلاه من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري . وانتـ تميزت بنظام حكم مزيج من البرلمان والرئاسي فيها (بشكل بدائي وناقص) . إن رئيس الدولة قد تمتع بتعيين وعزل وزرائه [1] .

---

[1] وهذا ويمكن العودة إلى الدساتير التالية حسب المواد : الدستور المصري لعام ١٩٥٦ (م٥٣) ودستور ج . ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٤٨) و ج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م١٤٧) وسوريا لعام ١٩٥٣ (م١٩٤) وتونس علم ١٩٥٩ (ف٢٣) . غير أن القانون الدستوري رقم ٣٧ لعام ١٩٧٦ قد قرر في الفصل ٥١ منه أن يفحص رئيس الجمهورية مهام الحكومة أو أي عضو منها تلقائياً أو باقتراح الوزير الأول من الناحية الحقوقية الشكلية .

وهناك طائفة ثالثة من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد قررت لرئيس الجمهورية (ورئيس الشكل الجماعي لهذه الرئاسة) حق أن يختار رئيس الوزراء وتعيين الوزراء في كل من الدستور السوري لعام ١٩٣٠ (م٧٥) ودستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ و (م٩٠) .

وبالمقابل نص دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ على أن يعين رئيس الوزراء من قبل رئيس المجلس الجمهوري بعد موافقة المجلس الجمهوري ويختار رئيس الوزراء أعضاء وزاراته بعد موافقة المجلس الجمهوري (م89 و م 97) . ويكلف مجلس الرئاسة من يشكل الحكومة وإصدار القرار الجمهوري بتسمية أعضائها في دستور ج . ي لعام 1990 (م94) . ونظراً لأن الدساتير السودانية لأعوام 1956 و 1964 و 1985 قد سنت في حال التعددية الحزبية وقيام الكتل البرلمانية فإنها قد خولت لرئاسة الدولة الجماعية حق تعيين رئيس الوزراء ، الشخص الذي ينتخبه البرلمان من بين أعضائها من وقت لآخر [١] . وهو ما يعني أن هذا التعيين يتخذ طابعاً شكلياً في حين كان تعيين رئيس الوزراء أو رئيس الوزراء في الأحكام الدستورية السابقة الاختيار الحقيقي نظراً لعدم وجود التعددية الحزبية في دساتير مصر قبل التعديل والجزائرلعام١٩٧٦ وتونس قبل التسعينات وج . ع . ي . والسودان لعام 1973 والعراق قبل سقوط نظام صدام . أما دساتير سوريا لأعوام 1930 و 1950 و1962 والدستور اللبناني فقد كان يتم التعيين لهذا المناصب وفقاً لتوازن قوي الأحزاب في المجلس في سورية والتوازن الطائفي في المجلس في لبنان .

هذا وقد أشار أحد فقهاء القانون الدستوري اللبناني إلى أنه في الواقع العملي في لبنان يكون اختيار الوزراء الذين تؤيدهم الأكثرية من مجلس النواب أو كتلة مؤلفة من المجلس . وإن كان لم يعمل بالتفسير الحرفي للنص

---

[١] راجع م ٢٣ من دستور ١٩٦٤ و٨٩ من دستور ١٩٨٥ .

الدستوري حيث عمل العرف الدستوري علي إيجاد سلطة دستورية في شخص رئيس الوزراء. كما أن صلاحيات رئيس الجمهورية في إقالة الوزراء لا يكون طليقاً من أي قيد فهو مرهون برأي الأغلبية في مجلس النواب إذ لا يستطيع رئيس الجمهورية إقالة وزارة حائزة علي ثقة المجلس او تسانده أكثرية فيه .

وهكذا لم يحدث أن قام رئيس الجمهورية بإقالة الوزارة إلا مرة واحدة في لبنان في 18 /9/ 1952 حينما أصدر الرئيس قراراً باعتبار الوزارة مستقيلة ، بعد إقالة جميع الوزراء عدا رئيس الوزراء[1]. وعليه فأن ما يحدث في لبنان من الناحية العملية هو أن يقوم رئيس الوزراء في حالة إقالة أحد الوزراء أو بعضهم إلى العمل على سحب الثقة من الوزير المعنى من قبل مجلس النواب . فيقرر رئيس الجمهورية إقالته أو أن يقترح رئيس الوزراء على رئيس الجمهورية إصدار قرار منه بإقالة وزير معين أو بعض الوزراء لعدم تفاهمهم مع رئيس الوزراء . كما يحدث أن يقدم رئيس الوزراء في حالة وجود خلافات في الوزارة بتقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية بناء على اتفاق سابق معه ثم يكلفه الرئيس ثانية بتشكيل وزارة جديدة متفاهمة معه [2]

ومع الأخذ بعين الاعتبار اختلاف البنية الطائفية لمجلس النواب السوري في الأربعينات والخمسينات عن مجلس النواب اللبناني (الذي توزع الحقائب الوزارية فيه حسب الطوائف) . فأنه قد كان يحدث نفس الشيء في إقالة أو استقالة الوزارة . وبالمقابل فإن رئاسة الدولة في أحكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و١٩٨٥ . قد كان يتم على أساس الائتلاف بين الحزبين الكبيرين في السودان (حزب الأمة والوطني الاتحادي) وبعض الحزب الأخرى .

---

[1] حول هذا راجع : عبده عويدات النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية بيروت ١٩٥٩ ص ٥٢٥ : حسن الحسن الحقوق الدستورية بيروت ١٩٥٨ ص ٢٣٣ : إبراهيم عبد العزيز شيحا . النظام الدستوري اللبناني مرجع سابق ص ٥٢٩ . مصطفى أبو زيد النظام البرلماني في لبنان ص٢٨٢

[2] راجع عبد العزيز شيحا النظام الدستوري اللبناني مرجع سابق ص ٥٣٥ .

طبعاً مع اعتبار وجود مناصب وزارية قائمة على أساس مناطق جغرافية في البلاد مثل الوزراء الجنوبيين الخ .

هذا والجدير الإشارة إلى أنه إذا كانت أحكام طائفة من الدساتير شفي البلدان العربية ذات النظام الجمهوري قد قررت حق رئيس الدولة في تعيين وعزل رئيس وأعضاء الشق الثاني من السلطة التنفيذية (راجع أعلاه) . فإن الواقع العملي في ج .ع . ي . في ظل العمل بدستور ج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ إن كان رئيس الشكل الجماعي لرئاسة الدولة (رئيس المجلس الجمهوري أو رئيس مجلس القيادة) هو الذي يعين ويعزل رئيس الوزراء والوزراء في الواقع مثال ذلك أقال رئيس المجلس الجمهوري رئيس الوزراء عبد الله الحجري (الذي كان عضواً في المجلس الجمهوري في نفس الوقت) في يناير ١٩٧٤ بحجة الجمع بين رئاسة الوزراء وعضوية المجلس الجمهوري . كما أقال رئيس مجلس القيادة رئيس الوزراء العيني ووزارته في بداية ١٩٧٥ بحجة أن رئيس الوزراء لم يقدم برنامج حكومته إلى مجلس الشورى علماً بأن المجلس الأخير كان مجمداً أثناء تشكيل حكومة العيني . أما في ج . ي . فإن تشكيل الحكومة كان مرهوناً باتفاق الحزبين الحاكمين في الفترة الانتقالية (المؤتمر والاشتراكي) ثم أصبح وفقاً للائتلاف الثلاثي الحاكم بعد انتخابات ١٩٩٣/٤/٢٧ ، المؤتمر والاشتراكي والتجمع اليمني للإصلاح . وأصبح وفقاً للائتلاف الثنائي المؤتمر الشعبي العام والتجمع اليمني للإصلاح بعد القضاء على التمرد الانفصالي الذي قامت به قيادة الحزب الاشتراكي عام ١٩٩٤ وأصبح هذا الأمر من حق المؤتمر منذ تشكيل الحكومة بعد انتخابات ١٩٩٧و٢٠٠٣.

وإذا ما استثنينا لبنان والسودان في ظل الحكومات الائتلافية وج . ي والعراق بعد سقوط صدام. فإن رئيس الدولة في الدولة العربية ذات النظام الجمهوري يعين ويعزل رئيس الوزراء والوزراء وهم تابعون لرئيس

الجمهورية من الناحية الدستورية . كما أن رئيس الوزراء والوزراء يتبعون رئيس الجمهورية من الناحية الحزبية لأن رئيس الدولة قد كان رئيس الحزب الحاكم أ, التنظيم السياسي الوحيد أو الأمين العام له . وعليه فأن رئيس الدولة يفصل أي وزير الخ . يختلف معه من الحزب والحكومة بصفته قائد الحزب منت الناحية التنظيمية ورئيس الدولة من الناحية الحقوقية . وذلك نظراً لاندماج الحزب ومؤسسات الدولة في آلية واحدة . لقد حدث هذا أكثر من مرة وفي أكثر من بلد من بلدان البحث . مثال ذلك فصل الرئيس الحبيب بورقيبة ، أحمد بن صالح في الستينات من مناصبه الحزبية والحكومة وتكرر هذا الإجراء بحق الهادي نويره ومحمد مزالي في السبعينات والثمانينات .

وفصل رئيس الجمهورية في ج . م . ع . نائب رئيس الجمهورية ومجموعة من الوزراء في ١٩٧١/٥/١٥. وهو ما كان يحدث في الجزائر[١] وج . ع . ي . والسودان في عهد تميري والجزائر وتونس قبل التعددية .

وهذا والجدير بالإشارة إلى أنه لم ينحصر الأمر على حق رئيس الدولة في تعيين رئيس الحكومة والوزراء وفصلهم فقط ، بل وتعداه إلى أن يشمل مجموعة كبيرة من الموظفين المدنيين و العسكريين . نظراً لأن الأحكام الدستورية في أغلب دساتير بلدان البحث قد قررت أن يعين رئيس الجمهورية الموظفين دون أن توضع قيود علنية من جهة . ولأن رئيس الدولة رئيس الشق الثاني من السلطة التنفيذية في نفس الوقت سواء كان النظام رئاسي كما هي الحال في دستور سوريا لعام ١٩٧٣ (ف . ج . م٩٢) ومصر لعام ١٩٥٦ (م ١٤) و ج . م . ع . لعام ١٩٥٨ (م٢٥) ودستوري الجزائر لعامي ١٩٦٣ ، و ١٩٦٧ ، وتونس (ف ٤٥) والعراق لعام ١٩٧٠ والنظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي في دساتير ج . ع . ي . لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ و ج . ع

---

[١] حول هذا راجع الحرية ١٩٨٧/١١/١٩ .

م . ع لعام ١٩٦٤ وج . م . ع لعام ١٩٧١ وسوريا والسودان لعام ١٩٧٣ والجزائر لعامي ١٩٨٩ و١٩٩٦.

لقد تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة في تعيين الموظفين في دساتير ج . م . ع . وسوريا والسودان سواء كان الموظفون مدينين أو عسكريين .

لقد أصبحت صلاحيات رئيس الدولة واسعة في مجال التوظيف حيث يعين ويعزل الموظفين من الدرجة الأولي إلى الدرجة الرابعة [1] . ولم ينحصر الأمر على الرئيس السوري فقط ، بل أن الرئيس التونسي هو الذي يعين موظفي الوظائف العليا سواء كانت تلك الوظائف مدنية أم عسكرية . رغم أن الدستور التونسي قد قيد هذا التعيين باقتراح الحكومة (ف ٥٥) . بيد أن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة الحقيقة في التعيين والعزل [2].

ولمزيد من التوضيح نورد الجدول التالي لتعيين والعزل في كل من مصر وتونس في فترة الستينات والثمانينات في مصر والخمسينات في تونس . حيث كانت الحياة السياسية أكثر استقراراً إذا ما قورنت ببعض البلدان الأخرى في الستينات . وحيث كانت الهيئة التشريعية موجودة (من ١٩٦٤ في مصر) وبدون انقطاع في تونس.

---

[1] نص المرسوم التشريعي رقم ٣ لعام ١٩٥٣ على أن يعين رئيس الوزراء الموظفين من الدرجة السادسة إلى الدرجة العاشرة وهي آخر درجة في تسلسل الرتب الوظيفية في جهاز الدولة السوري راجع أيضا مصطفى البارودي . الوجيز في الحقوق الإدارية . الطبعة الرابعة دمشق ١٩٥٨ ص ٢١١ . وكذلك قوانين الخدمة المدنية في البلاد العربية . الجزء الأول منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية مركز الوثائق الإدارية . عام ١٩٧١ .

[2] راجع الأمر الرئاسي المرقم بأربع مائة بتاريخ ٧/ ١١/ ١٩٦٩ حول تعيين الرئيس للموظفين

البلد	السنة	عـــــدد القـــــرارات الجمهورية التي صدرت فيها	قرارات بالتعيين	قرارات بالعزل
مصر	١٩٦٥	٤٤٧٦	٢٠٠	٥٠
مصر	١٩٧١	٣١١٦	٢٤٥	٤٥
مصر	١٩٧٢	٢٩٧٧	٢٩٩	١٧
مصر	١٩٨٥	٥١٧	٤٧	٩
مصر	١٩٨٦	٥٢٤	٣٥	١٦
تونس	١٩٥٨	٥٩	التعيين أمام المسجد	[1]

وقد صدر القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٦٢ في مصر يحرم على ديوان الموظفين والوزارات والمصالح والهيئات الاعتبارية العامة والخاصة تعيين أي موظف أو عامل في أية وظيفة خالية إلا بعد إخطار مكتب نائب القائد العام ثم الانتظار شهر لمعرفة ما إذا كان لدي سيادته من أفراد القوات المسلحة العاملين فعلاً من يرشحه لأشغالها فإذا ما رشح لها أحد أصبحت له الأولية في التعيين على المرشحين معه من نفس مرتبة النجاح (ثم وهذا ا غرب) يحتفظ له بالوظيفة المدنية وتكون في حكم المصلحة إلى القوات المسلحة (المادة ٥٩) وكان ذلك بمناسبة حرب اليمن كما يقول عصمت سبق إليه في كتاب الأحزاب ومشكلة الديمقراطية في مصر مرجع سابق ص ـ٥٨ .

[1] عملنا هذا الجدول بناء على القرارات الصادرة بالوقائع المصرية للأعوام المذكورة أعلاه . والراند الرسمي التونسي ، التي كانت متوفرة في مكتبات موسكو أثناء البحث . وهذا وتجدر الإشارة إلى أنه قد صدر أيضاً في لبنان ٣٩٠ قرار في الفترة من أول السنة حتى ١٩٨٨/٦/٢٨ . راجع النداء بتاريخ ١٩٨٨/٦/٢٨

هذا وتجدر الإشارة إلى القرارات غير التي لم ترد في التعيين والعزل قد كانت في مجالات أخرى . زد على ذلك أن كثرة القرارات الصادرة قد كانت في مصر في الستينات والسبعينات في حين مالت إلى الانخفاض في الثمانينات .

وإذا عدنا إلى هذه القرارات لوجدنا أنها قد شملت في عام ١٩٦٥ كبار المسئولين ابتداء بتعيين وزراء وانتهاء بتعيين مدراء إدارات . كما شملت قرارات رئيس الجمهورية المصرية لعام ١٩٧١ تعيينات كل من رئيس وزراء وانتهاء بتعيين شيخ جامع بدوي بالقاهرة . وشملت تعيينات عام ١٩٧٢ قرار رئيس الجمهورية بتعيين نائب رئيس الجمهورية وانتهاء إمام مسجد بالقاهرة .

ومع أنه قد انخفضت قرارات التعيين التي يصدرها رئيس الجمهورية في الثمانينات فما بعد ، إذا ما قورنت بالستينات والسبعينات سواء من حيث المناصب التي جرى فيها التعيين أو التعيين للوظائف. بيد أن القرارات التي أصدرها رئيس الجمهورية عام ١٩٨٦ بتعيين النائب العام . وانتهت بتعيين مدير إدارة قضايا الحكومة ولم ينحصر الأمر على قرارات التعيين فقط ، بل وامتدت إلى قرارات رئيس الجمهورية بعزل بعض الموظفين . حيث شملت العزل من الخدمة نائب رئيس الجمهورية (وحبسه) ومجموعة من الوزراء الخ

ولم تكن تونس أحسن حالاً في هذا المضمار في السبعينات رغم الاستقرار السياسي النسبي الذي عاشته مقارنة بالدول العربية ذات النظام الجمهوري الأخرى . لقد كان رئيس الجمهورية التونسي يعين أغلب فئات موظفي الدولة في تونس ابتداء بأمر تعيين أعضاء الديوان السياسي والوزير الأول والوزراء عبر تعيين مفتي الجمهورية وحاخام اليهود وانتهاء بتعيين الموظفين العاديين والطباعين بمجلس النواب التونسي وموظفي البلديات . وكان رئيس الدولة الجزائري هو الذي يعين مدراء عموم الوزارات وانتداب معاوني عمال العمالات

. وإنهاء مهام المدير العام للوكالة الوطنية للتلغراف في عهد الرئيس أحمد ابن بله [1] .

ولم يتغير الأمر بعد حركة ١٩٦٥/٦/١٥ في هذا الشأن إذ أصبح رئيس مجلس الثورة والحكومة هو الذي يعين طائفة كبيرة من الموظفين . من أمثلة ذلك أن عين رئيس مجلس الثورة مدير المطبعة الرسمية [2] وإعفاء مدير المطبعة الأول من مهامه [3] وعلاوة على ما تقدم فإن رئيس الدولة في كثير من أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد تمتع بحق الدعوة لاجتماعات مجلس الوزراء و رئاسة جلساتها أثناء حضوره تلك الاجتماعات (وهذا طبيعي بحكم أنه رئيس السلطة التنفيذية) في دساتير كل من لبنان والدساتير السورية لأعوام ١٩٣٠ ، ١٩٥٠ ، ١٩٦٢، ١٩٧٣ [4] وج . ع . ي . لعام ١٩٧١ . والجزائر لأعوام ١٩٧٦ و١٩٨٩و١٩٩٦. حيث يعتبر رئيس الجمهورية رئيس الوزراء الحقيقي في حين يكون رئيس الوزراء مساعداً لرئيس الجمهورية في الواقع . لهذا لم يكن بالأمر المستغرب أن تنص أحكام أغلب دساتير بلدان البحث على أنه : لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها كما له حق طلب تقارير من الحكومة ومن أعضائها في كل من دساتير ج . ع . م . ١٩٦٤ (م١١٥) و ج . ع . ي . لنفس العام و ج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م١٤٢) وسوريا لعام ١٩٧٣ (م١٩٧) . والجزائر لعامي ١٩٨٩ و١٩٩٦ (م٧٧ف٤)ويشغل رئاسة مجلس الوزراء في دستور السودان لعام ١٩٩٨

---

[1] انظر المراسيم التالية : المرسوم المؤرخ في ١٩٦٥/١/٢٩ والمرسوم المؤرخ ب١٩٦٥/٢/٢٥ .

[2] أنظر الأمر الصادر في ١٩٦٥/١٢/٣٠ .

[3] أنظر الأمر الصادر في ١٩٦٥/١٠/١٢ .

[4] أما دستور سوريا لعام ١٩٥٣ فقد كان رأسياً ولهذا فقد كان رئيس الجمهورية هو الذي يرأس الاجتماعات .

(م٤٣ف٤) ويرأس مجلس الوزراء في الدستور الانتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ (م٥٨ف د) .

وتمتع رئيس الدولة بتلك الدولة بتلك الصلاحيات (باستثناء طلب تقارير من أعضاء الحكومة) في كل من دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و١٩٨٥ لم تخول لرئاسة الدولة الجماعية حق الدعوة لاجتماعات مجلس الوزراء . وفي حالة غيابه يعين رئيس الوزراء أحد أعضاء الحكومة لرئاسة جلسات مجلس الوزراء دون الإشارة إلى رئاسة الدولة كما هي الحال في دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ (م٣٠) و١٩٦٤ (م٣٠) و١٩٨٥ (م٩٣) . وإذا كانت صلاحيات رئاسة الدولة في مجال السلطة التنفيذية بالشكل الذي ألمحنا له أعلاه فإن رئاسة الدولة قد تقوت سلطتها وتوسعت صلاحيتها من حق رئيس دولة الدستوري لا اعتبار التنظيم السياسي أو الحزب الحاكم أو الحزب أو التنظيم الوحيد المحتكر للسلطة. وبما أن رئيس الدولة هو رئيس الحزب أو أمينه العام فإنه قد تمتع بصلاحيات أخرى شملت الحزب أو التنظيم الحاكم الأمر الذي أوصل أمور الدولة إلى أن تتركز أهم الصلاحيات بيد رئيس الدولة .

صلاحيات رئيس الدولة في مجال الحزب الحاكم

قبل أن نعرض صلاحيات رئيس الدولة في مجال الحزب الحاكم ينبغي أن نأتي بالنصوص الدستورية أو القانونية التي قررت ذلك .

لقد كان الدستور المصري لعام ١٩٥٦ أول دستور في الدول العربية يقضي بقيام التنظيم الحاكم . طبقاً للمادة ١٩٢ منه التي نصت على أن يكون المواطنون إتحاداً قومياً للعمل على تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليماً من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية يتولى الاتحاد القومي حق الترشيح لعضوية مجلس الأمة هذه الصيغة من دستور ج . ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٧٢) وإذا كان الحكم السابق قد قرر أن تبين طريقة تكوين الإتحاد القومي بقرار من رئيس الجمهورية في الدستور السابقين . فإن أحكام دستور ج. ع . م . لعام ١٩٦٤ قد قضت بأن يكون التنظيم الحاكم السلطة الممثلة للشعب كما جاء في المادة ٣ منه كما يلي : إن الوحدة الوطنية التي يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل , وهي الفلاحون , العمال , الجنود , والمثقفون , والرأسمالية الوطنية , هي التي تقيم الاتحاد الاشتراكي العربي ليكون السلطة الممثلة للشعب , والدافعة لإمكانيات الثورة والحارسة على قيام الديمقراطية.

ثم أصبح الاتحاد الاشتراكي العربي في دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١(م.٥) هو التنظيم السياسي الذي يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية . وهو أداة هذا التحالف في تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية وفي متابعة العمل الوطني من مختلف مجالاته ودفع هذا العمل الوطني إلى أهدافه المرسومة. ويؤكد الاتحاد الاشتراكي العربي سلطة تحالف قوى الشعب العامل عن طريق العمل السياسي الذي تباشره تنظيماته بين الجماهير وفي مختلف الأجهزة التي

تضطلع بمسؤوليات العمل الوطني. ويبين النظام الأساسي للاتحاد الاشتراكي العربي شروط العضوية فيه وتنظيماته المختلفة وضمانات ممارسة نشاطه بالأسلوب الديمقراطي , على أن يمثل العمال والفلاحون في هذه التنظيمات بنسبة خمسين في المائة على الأقل .

وإذا كانت الأحكام الدستورية المصرية بالشكل المبين أعلاه بهذا الخصوص فإن التشريع الدستوري قد اعتبر الحزب الحاكم الحزب القائد ابتداء بدستور سوريا لعام ١٩٦٩, الذي قرر في المادة ٧ منه أن الحزب القائد في المجتمع والدولة هو حزب البعث العربي الاشتراكي .

ثم أصبح في دستور ١٩٧٣ حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية (م. ٨).

ولم ينحصر الأمر على الأحكام الدستورية في مصر وسوريا فقط , بل وامتد إلى الجزائر . حيث نص دستور الجزائر لعام ١٩٦٣ على أن جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الموحد في الجزائر (م. ٢٣) وجبهة التحرير الوطني تحدد ساسة الأمة وتوجه عمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني تحدد سياسة الأمة وتوجه عمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة (م. ٢٤). لقد قرر الدستور الجزائري صراحة حق رقابة الحزب الواحد على أعمال الدولة في جميع مؤسساتها الأساسية . في حين كان يأتي ضمنا في الدساتير المصرية والسورية المذكورة أعلاه

ولم ينحصر الأمر في الأحكام الدستورية الجزائرية على حق مراقبة الحزب الحاكم لأعمال مؤسسات الدولة فقط ، بل وأمتد هذا الحق في دستور ١٩٧٦ إلى اعتبار ن الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة وهو المصدر الأيديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدول

علي جميع المستويات . والميثاق الوطني هو مرجع أساسي أيضاً لأي تأويل لأحكام الدستور (م٦) .

وعلاوة على ذلك يقوم النظام التاسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد (م٩٤) . وجبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد. جبهة التحرير الوطني هي الطليعة المؤلفة من المواطنين الأكثر وعياً الذين تحددهم المثل العليا للوطنيين وإلى الاشتراكية والذين يتحدون بكل حرية ضمنها طبقاً للشروط المنصوص عليها في القوانين الأساسية للحزب . و مناضلو الحزب المختارون على الخصوص من بين العمال والفلاحين والشباب يصبون إلى تحقيق هدف واحد والى مواصلة عمل واحد غايته القصوى انتصار الاشتراكية (م٩٥) . وجبهة التحرير الوطني هي القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل أهداف الثورة الاشتراكية . وتشكل جبهة التحري الوطني دليل الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع و أداة الثورة الاشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط . تسهر جبهة التحرير الوطني على التعبئة الدائمة للشعب وذلك بالتربية العقائدية للجماهير وتنظيمها وتأطيرها من أجل تشييد المجتمع الاشتراكي (م٩٨) . وتتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة . وفي إطار هذه الوحدة فأن قيادة الحزب هي التي توجه السياسة العامة للبلاد (م٩٨) . لقد خولت النصوص المذكورة أعلاه للحزب الحاكم وقيادته إحكام السيطرة على جميع مرافق الحياة .

وقرر دستور السودان لعام ١٩٧٣ أن يكون الاتحاد الاشتراكي السوداني التنظيم السياسي الوحيد . طبقاً للمادة ٤ منه التي نصت على أن تقوم جمهورية السودان على أساس تحالف قوي الشعب العاملة المتمثلة في الزراع والعمال والمثقفين والرأسماليين الوطنيين والجنود وفق ميثاق العمل الوطني (م٣) .

والاتحاد الاشتراكي السوداني هو التنظيم السياسي الوحيد في جمهورية السودان الديمقراطية ويقوم على تحالف قوي الشعب العاملة المتمثلة في الزراع والعمال والمثقفين والرأسماليين الوطنيين والجنود وتؤسس تنظيماته على مبادئ المشاركة الديمقراطية وفقاً لما هو منصوص عليه في نظامه الأساسي . ويقوم الاتحاد الاشتراكي السوداني بتعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية والوحدة الوطنية ويمثل سلطة تحالف قوى الشعب العاملة في قيادة العمل الوطني (م٤) .

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة بالشكل المشار إليه في النص على قيادة التنظيم أو الحزب الحاكم للبلاد فإن أحكام بعض الدساتير اليمنية لم تشذ عن هذا المنهج القائم الحزب أو التنظيم السياسي الوحيد الذي يحتكر السلطة في البلاد . لقد قرر دستور ج . ي . د . ش . لعام ١٩٧٠ أن يقوم تنظيم الجبهة القومية على أساس الاشتراكية العلمية النشاط السياسي بين الجماهير وضمن المنظمات الجماهيرية بغية تطوير المجتمع بطريقة تستكمل فيها الثورة الوطنية الديمقراطية المتجهة الطريق غير الرأسمالية (م ٧الفقرة الأخيرة) . والحزب الاشتراكي اليمني المتسلح بنظرية الاشتراكية العلمية هو القائد والموجه للمجتمع والدولة وهو الذي يحدد الأفق العام لتطور المجتمع وخط السياسة الداخلية والخارجية للدولة . ويقود الحزب الاشتراكي اليمني نضال الشعب ومنظماته الجماهيرية نحو الانتصار التام لإستراتيجية الثورة اليمنية واستكمال مهام مرحلة الثورة الوطنية الديمقراطية وصولاً إلى بناء الاشتراكية الخ . في دستوره جمهورية اليمن الديمقراطية لعام ١٩٧٨ (م٣) . وبدأ الاتجاه نحو قيام التنظيم السياسي الحاكم في ج . ع . ي . بالبيان الأول للثورة . حيث نصت الفقرة ٢ من البيان الأول للثورة (ف .٢ في المجال الداخلي) على أن : تنظم جماهير الشعب في تنظيم شعبي موحد يشارك في عملية البناء الثوري ويمكنها

من مراقبة أجهزة الدولة مراقبة تامة يمنعها من الانحراف عن أهداف الثورة . ثم قرر دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٦٤ نصاً يقضي بأن يشكل المواطنون تنظيماً شعبياً للعمل على تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سلمياً (م١٥٥) . وإذا كان دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٦٤ قد أوجز في هذا المضمار فإن دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٦٥ قد كرر بداية المادة ١٥٥ من الدستور السابق ثم قرر نصاً جديداً بالشكل التالي : يؤلف المواطنون تنظيماً شعبياً سياسياً يتولى حشد القوي الشعبية لحماية الثورة والمبادئ الأساسية للدستور وتحقيق أهداف الثورة في تقدم الشعب وحريته ووحدته ورفاهيته (م ٢٣) .

كما أضاف هذا الدستور أسم التنظيم السياسي والهيئة التي تتولي صياغة بناء هذا التنظيم . لقد نصت المادة ٢٤ منه على أن يسمى التنظيم الشعبي السياسي ((المؤتمر الشعبي)) وتتولى اللجنة الدائمة لمتابعة مؤتمر السلام المنعقد في ((خمر)) مهام الهيئة التأسيسية للمؤتمر(م٢٥) . وتختار اللجنة الدائمة لمتابعة قرارات مؤتمر السلام أمانة عامة للمؤتمر (م ٢٦) . والأمانة العامة للمؤتمر هي أعلى مراكز التنظيم الشعبي السياسي وهي التي تضع دستور المؤتمر ولوائحه الداخلية (م٢٧) .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن اكتساب الصفة الدستورية للحزب أو التنظيم الحاكم في القرن العشرين ترجع إلى دساتير الدول الاشتراكية سابقاً حيث إذا كان ١٤ دستوراً عربياً قد قرر قيادة الحزب أو التنظيم الحاكم بهذه الصيغة أو تلك فأن أحكام ١٥ دستوراً أجنبياً قد قرر هذا الحكم (هذا باستثناء دساتير دول أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية) .

وعلاوة على ما تقدم تكونت طائفة من الأحزاب أو التنظيمات الحاكمة بقرارات من رئيس الدولة . فرئيس الدولة هو الذي يعين قيادة التنظيم السياسي

. مثال ذلك عين رئيس الجمهورية في الجمهورية المصرية الجمعية التأسيسية للإتحاد القومي عام ١٩٥٦ [١] ووضع مشروع الاتحاد الاشتراكي العربي عام ١٩٦٢ [٢] . ثم يعين اللجنة العليا المؤقتة للإتحاد الاشتراكي [٣] . كما يصدر قراراً بتشكيل الإتحاد الاشتراكي العربي وقراراً بتحديد الوحدات الأساسية له[٤]

تمت انتخابات أعضاء المؤتمر الوطني للقوى الشعبية على أساس قانون الانتخابات رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٦ القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢ ، وانعقد المؤتمر في المدن في ١٩٦٢/٥/٢١ حتى٣٠ /١٩٦٢/٦ وأقر الميثاق وأصدره بعد مناقشات طويلة وأشترك في رئاسته / جمال عبد الناصر وأنور السادات وكمال الدين حسين

ويرأس مؤتمراته ويفتتح جلسات اللجنة التنفيذية العليا للإتحاد ويفض جلساته[٥] .

ولم يقتصر الأمر على ما تقدم فقط ، بل وأصدر رئيس جمهورية مصر قراراً بإعادة تشكيل الاتحاد الاشتراكي ابتداء بالمنظمات الأساسية للإتحاد الاشتراكي إلى المؤتمر القومي له [٦] بعد أن فصل أغلب أعضاء اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي بما في ذلك أمينه العام بعد إحداث مايو ١٩٧١ . ورئيس الجمهورية المصرية هو الذي يقدم برنامج العمل الوطني في مؤتمرات الاتحاد

---

[١] راجع الأهرام ١٩٥٦/٦/٢ . وقد حُلت الأحزاب في سوريا بعد إتحادها مع مصر عام ١٩٥٨ وأصبح الأتحاد القومي هو التنظيم الوحيد في ج . ع . ي . راجع الأهرام ١٩٥٨/٣/١٣

[٢] راجع الأهرام ١٩٦٢/٩/١٥ .

[٣] وقد كانت هذه اللجنة هي مجلس الرئاسة في نفس الوقت وفقاً لتلك التعيينات ، التي أصدرها رئيس الجمهورية . راجع الأهرام بتاريخ ١٩٦٢/٩/٢٥ . وقد كانت هذه اللجنة من ١٨ عضواً ورئيس مجلس الرئاسة رئيس اللجنة راجع الأهرام بتاريخ ١٩٦٢/١٠/١٥ .

[٤] راجع الأهرام بتاريخ ١٩٦٢/١٢/٧ والأهرام بتاريخ ١٩٦٢/١٢/٢٦ .

[٥] راجع الأهرام بتاريخ ١٩٦٢/١٢/٧ والأهرام بتاريخ ١٩٦٢/١١/١٢ .كما ألقى كلمة في الجلسة المغلقة التي عقده المؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي العربي . الأهرام ١٩٧٠/١١/١٨ .

[٦] أنظر المادتين ٧ و٨ من قرار رئيس الجمهورية بإعادة تشكيل تنظيمات الاتحاد الاشتراكي بتاريخ ١٩٧٠/٥/٢٠ .

الاشتراكي [1]. وقر مؤتمر الإتحاد الاشتراكي العربي البرنامج التي يتقدم بها رئيس الجمهورية [2]. زد على ذلك تعتبر خطابات الرئيس وكلماته وبياناته من الوثائق الهامة للمؤتمر أو اجتماع اللجنة المركزية وتضاف إلى الأدبيات الأساسية للاتحاد الاشتراكي . ويقر تعميمها على أعضاء الاتحاد الاشتراكي والمنظمات الاجتماعية والجماهيرية التابعة له (إتحاد عمال - فلاحين الخ) ويرأس رئيس الجمهورية مؤتمرات الاتحاد وينتخب رئيسه [3].

ولم ينحصر الأمر على مصر فقط بل وتعداه ذلك إلي السودان حيث أصدر رئيس الجمهورية قراراً بتشكيل اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي السوداني ويرأس هذه اللجنة المركزية ويصدر بعد ذلك قراراً بالنظام الأساسي للاتحاد ا لاشتراكي . وقراراً آخر بإلغائه (القرار رقم ٣٠) . ويصدر قراراً آخر بإعادة بناء الاتحاد الاشتراكي (٤)

وامتدت صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال إلى العراق في الستينات . لقد أصدر رئيس الجمهورية العراقية قراراً بتكوين اللجنة التأسيسية للاتحاد الاشتراكي العربي العراقي في ١٩٦٥/٣/١٢ . وألقى خطاباً في مؤتمر الاتحاد الاشتراكي العربي في بغداد في ١٩٦٥/٣/٢٠ [5].

---

[1] مثال ذلك قدم رئيس الجمهورية المصرية برنامج العمل الوطني إلى المؤتمر الثالث للاتحاد العري في ١٩٧١/٧/٢٥ . كما ألقى خطاباً في الدورة الأولى للمؤتمر القومي هذا راجع الوثائق العربية لعام ١٩٧١ - الجامعة الأمريكية بيروت ص ٥٣٧ .

[2] من أمثلة ذلك أقر المؤتمر ورقة العمل التي تقدم بها رئيس الجمهورية إلى المؤتمر الثالث الاتحاد الاشتراكي العربي . راجع الأهرام بتاريخ ١٩٧٥/٧/٢٦ . وكان رئيس الجمهورية هو الذي ألقى خطاباً في اللجنة التأسيسية المؤقتة للحزب الوطني الديمقراطي في ١٩٧٨/٨/١٤ . راجع الأهرام ١٩٧٥/٨/١٥ والوثائق العربية - الجامعة الأمريكية بيروت عام صفحات ٥٠- ٤- ٤-٩٧ . وكان رئيس الجمهورية هو الذي ألقى كلمة هامة في مؤتمر لأحزاب الذي الوطني الذي انعقد في ١٩٧٨/١٢/١٨بعد إعلان حرية الأحزاب راجع الأهرام بتاريخ ١٩٧٨/١٢/١٩ . والوثائق العربية الجامعة الأمريكية بيروت لعام ١٩٧٨ صفحات ٧٦٦- ٧٦٤.

[3] راجع الأهرام بتاريخ ١٩٨٠/٩/٢٩ .

[4] لمزيد من الإطلاع راجع القرار رقم ٣٠ لعام ١٩٧٢ - الأيام ٧٢/١/٢٥ . والقرار ١٠٢ لعام ١٩٧٤.

[5] مزيداً من الاطلاع راجع الجمهورية في ١٩٦٥/٣/١٣ والجمهورية في ١٩٦٥/٣/٢١ . الأيلم ١٩٧٤/١١/١٥.

لم ينحصر الأمر على تلك البلدان العربية ذات النظام الجمهوري فقط ، بل وأمتد إلى الجمهورية العربية اليمنية سابقاً . لقد وجدت أكثر من محاولة لقيام التنظيم السياسي الوحيد في البلد . وكانت أول هذه المحاولات تشكيل الاتحاد الشعبي الثوري في ١٨- ١٩٦٧/١/٢٠ . الاتحاد اليمني عام ١٩٧٣ والمؤتمر الشعبي العام عام ١٩٨٢ .

وقد كان رئيس الدولة رئيس التنظيمين الأول والثاني وأمين عام التنظيم الثالث . كما أصبح رئيس الإتحاد العام للتعاونيات ، الذي يعتبر القاعدة الأساسية للمؤتمر الشعبي (كمنظمة جماهيرية) . ورئيس الدولة هو الذي عين لجنة الحوار الوطني التي صاغت مشروع الميثاق الوطني . وهو الذي يعين ٣٠ % من المندوبين إلى المؤتمر الشعبي العام كما يعين ٣٠ % من أعضاء اللجنة الدائمة[1] .

وسارت أعمال مؤسسات الدولة في العراق اثنا حكم حزب البعث وفقاً لمنطلقات الحزب القائد . حيث نصت المادة ١ من قانون الحزب القائد رقم ١٢٣ لسنة ١٩٧٤ على أن تتخذ الوزارات وكافة دوائر الدولة ومؤسساتها وهيئاتها وأجهزتها من التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن لحزب البعث العربي الاشتراكي ، الذي يقود السلطة والدولة منها جاء دليل عمل لها في ممارسة اختصاصاتها من الآن وحتى إشعار آخر .

ولم تشذ الجزائر قبل التعددية في التسعينات في القرن الماضي عن قيام رئيس الهيئة العليا للدولة بكل من حل منظمات الحزب الحاكم وتكليف الأمانة العامة له بمتابعة العمل الذي شرعت في الرقابة عليه .

---

(١) لم يعد المؤتمر الشعبي العام يعمل بنظام الانتخابات والتعين لأعضاء اللجنة الدائمة والمندوبين منذ انعقاد المؤتمر العام الخامس له في الفترة من ٦/٢٥- ١٩٩٥/٧/٢ حيث تم انتخاب جميع أعضاء اللجنة الدائمة . كما كان المندوبون إلى المؤتمر بالانتخاب وهناك مجموعة آخري يتولون عضوية اللجنة بحكم مناصبهم مثل الوزراء ورؤساء الجامعات ونوابهم وعمدا الكليات وغيرهم .

لقد حدث في الجزائر عام ١٩٦٥ أن حلت منظمات الحزب من قبل قائد (الحركة التصحيحية) . ثم قامت بتكليف الأمانة التنفيذية لجبهة التحرير بمتابعة العمل الذي شرعت فيه في تعزيز الرقابة على جميع مستويات جبهة التحرير والمنظمات الجماهيرية . كما كلف الأمانة التنفيذية هذه وأعضاء الحكومة بعقد اجتماعات نصف شهرية مشتركة . واجتماعات مشتركة للمحافظين ومدراء النواحي ومنسقي الحزب ورؤساء مجالس البلدية الخ[1].

ولرئيس الجمهورية التونسية صلاحيات واسعة في مجال الحزب الحاكم والمنظمات الاجتماعية هو الذي كان يشرف على الندوات الحزبية[2]. ويدشن مقرات الحزب ومطابعه[3]. ويشرف على مؤتمر لجنة التنسيق الحزبي بتونس العاصمة [4] ويعين أعضاء الديوان السياسي للحزب الدستوري [5] . والأكثر من ذلك يصبح الرئيس الحبيب بورقيبة رئيساً للحزب مدى الحياة (شأنه شأن رئاسة الدولة) بموجب إعلان مؤتمر الحزب ذلك عام ١٩٧٤[6]. لقد بالغ ذلك المؤتمر في وضع الحبيب بورقيبة إلى درجة أن أعتبره المؤتمر ((الركن الأساسي للنظام) وأنه يستمد شرعيته من التاريخ [7] كما حدث أن صادق

(١) لمزيد من الإطلاع حول هذا راجع الجريدة الرسمية الجزائرية الصادرة في ١٩٦٦/٤/١٦. حيث وردت فيها قرارات مجلس الثورة بتاريخ ١٩٦٥/١١/٣٠ بهذا الخصوص . وتصريح رئيس مجلس الثورة في ١٩٦٥/٧/٢ . وتعليمات رئيس مجلس الثورة الصادر ف ١٩٦٦/٢/٢٦ و ١٩٦٦/٤/٦.

(٢) راجع جريدة العمل التونسية الصادرة بتاريخ ١٩٧٥/٦/٤ .

(٣) راجع جريدة العمل بتاريخ ١٩٧٤/٦/١ .

(٤) راجع جريدة العمل التونسية بتاريخ ١٩٧٤/٦/٩.

(٥) راجع جريدة العمل التونسية بتاريخ ١٩٧٤/٩/٢٥.

(٦) راجع جريدة العمل التونسية بتاريخ ١٩٧٤/٩/١٥ .

(٧) راجع جريدة العمل التونسية بتاريخ ١٩٧٤/٩/١٤ .

الديوان السياسي للحزب الدستوري على النظام الداخلي للحزب بأشراف الرئيس الحبيب بورقيبة [1] .

وتجدر الإشارة إلى أن سيطرة رئيس الدولة على الحزب (كما يتضح من الأمثلة التي أوردناها أعلاه) .خلال تلك الحقبة من الزمن أن هذه الصلاحيات الواسعة قد جعلت رئيس الجمهورية التونسية آنذاك يعتبر نفسه فوق جميع الهيئات ويغالي في مدى أهمية شخصية إلى درجة يعتبر انتخاب الحبيب بورقيبة لرئاسة الحزب مدى الحياة ((اعتراف بالجميل)) من قبل الشعب التونسي ((لإنسان منح تونس ما كان يعتبر حلماً[2])) . وبعد الإطاحة بالحبيب بورقيبة يحذف أسم الحبيب من التاريخ كله في عهد الرئيس الجديد ويغير اسمه الحزب نفسه[3].

مما تقدم يتضح أن رئيس الدولة قد تمتع بصلاحيات واسعة في مجال السلطة التنفيذية . والتنظيم والحزب الحاكم الوحيد في الفترات التي كان محتكراً للسلطة في البلاد . وبما أنه قد سبق أن أوردنا أمثلة تتعلق بسيطرة مؤسسة رئاسة الدولة على التنظيم أو الحزب الحاكم فإنه من الأفضل أن نأتي بأمثلة (نماذج) عن قرارات رئيس الدولة التي شملت كل النواحي الحياة تقريباً .

هذا وتجد الإشارة إلى أننا سنورد هذه الأمثلة وفقاً للأدبيات المتوفرة أثناء البحث من جهة . وكنماذج لقوة صلاحيات رئيس الدولة في سنوات مختلفة في

---

(1) راجع جريدة العمل بتاريخ ١٩٧٤/٩/٣٠ .

(2) راجع العمل التونسية في ١٩٧٤/١٢/٤ .

(3) لقد ركزت الوثيقة الأساسية المقدمة من لجنة برامج الحزب وموجهها رئيس الدولة والحزب زين العابدين بن علي على شخصيات لم تسمع كثيراً في عهد الرئيس السابق ز مثل الثعالبي وغيره راجع الموقف العربي بتاريخ ١٩٨٨/٤/١٧ ص ٣٣ـ٢٨ . هذا وقد تغير أسم الحزب من الحزب الاشتراكي الدستوري إلى التجمع الدستوري الديمقراطي أنظر مجلة الموقف العربي بتاريخ ١٩٨٨/٣/٢ ص ٣٣ـ٣٢ .

قل رؤساء مختلفين أيضاً . وإذا كان الأمر كذلك فإنه من المستحسن أن تكون هذه الأمثلة حسب البلدان . وسنبدأ بقرارات رئيس الجمهورية في مصر .

أصدر رئيس الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٦٥ (٤٤٧٦ قراراً جمهورياً وإذا وزعنا هذه القرارات على فروع مختلفة من مجالات عمل مؤسسات الدولة (السلطة التنفيذية) لوجدناها بالشكل التالي :

لقد أصدر رئيس الجمهورية ٤٤٧٦ قراراً عام ١٩٦٥ ز منها ٢٠٠ قراراً بتعين موظفين و ٥٠ قرار بفصل موظفين وعشرين قرار بالإعفاء من الرسوم الجمهورية والضرائب ، وثلاثة قرارات بإعادة موظفين و ٧٠ قرار بإلغاء وإنشاء وضم مؤسسات وشركات و ٢٠ قرار بتعين أسماء قرى وسجلات تجارية و٢٥ قرار بإعفاء محكومين .

وعشرة قرارات باستثناء أسماء من فرض الحراسة على الممتلكات و ٥٠ قرار بفرض الحراسة على الممتلكات و ٢٥ قرار بإحالة موظفين إلى المعاش وعشرة قرارات بإحالة استيداع و٥ قرارات بإنشاء لوائح تنفيذية لوزارات ومؤسسات وشركات وعشرين قرار بمد خدمة و ١٩قرار بالجمع بين مد الخدمة والتقاعد . في حين شملت بقية قرارات رئيس الجمهورية كل من بناء وترميم المساجد والكنائس ، وصرف المكافآت ومنح الأوسمة ، وانتهاء الخدمة ، والترقيات في الدرجات الوظيفية ، والسماح بالسفر إلى الخارج للأشخاص والاعتمادات الإضافية في ميزانيات المحافظات[1]. وقبول استقالات بعض الموظفين . وتكليفات بعض الموظفين بمهام . ومنح الجنسية وحرمانها ، والموافقة على اتفاقيات ، وتأجير أراضي وتحديد مواعيد العطل الرسمية [2] .

---

(١) مثال ذلك قام رئيس الجمهورية بإنشاء مجلس القاهرة وفقاً للقرار رقم لعام ز راجع الجريدة الرسمية العدد ٢٧٨ بتاريخ ١٩٦٥/١٢/١٦ . كما أصدر رئيس ج . ع . م . ١٩١١ قرار عام ١٩٥٩ .

(٢) أنظر الجريدة الرسمية لعام ١٩٦٥ في ج . ع .م .

وإذا حسبنا القرارات التي أصدرها رئيس الجمهورية المصري في سنة ١٩٧١ لوجدنا أنه قد أصدر ٣١١٦ قرار . وإذا قسمناها على المجالات المختلفة فإنها كما يلي : لقد أصدر رئيس الجمهورية ٣٤٥ قرار بتعين موظفين و ٢٥ قرار بفصل موظفين و ١٦ قرار بإنهاء خدمة و٢٣ بنقل من وظيفة إلى أخرى و٤٩ قرار بإنشاء وضم مؤسسات وشركات الخ . و٤٥ قرار بإعفاء محكومين و ٧٠قرار يربط ميزانيات محافظات وإدارات و إعتمادات مالية و٢٣ قرار بتغير أسماء إدارات ومؤسسات وقري و١٧ قرار باستثناء أشخاص من تطبيق القانون عليهم ، و٤٥ قرار بتأجير أراضي و استيلاء على أراضي للمنفعة العامة ، و٧٠ قرار بفرض حراسة على ممتلكات و٢٩ قرار بإحالة موظفين إلى المعاش و٩ قرارات برخص التجنس لمواطنين ج . ع . م . بجنسيات أجنبية ، و قرار بمنح جنسية ج . ع . م . لمواطنين أجانب و٧ قرارات بحرمان من التجنس و١٧ قرار بإنشاء كراسي علمية في كليات الجامعات و١٩ قرار بتقرير معاشات استثنائية و٢٨ قرار بتشكيل مجالس محافظات وكاتب تنفيذية لهذه المحافظات والقضوات والنواحي . و٩ قرارات بإعادة جنسية لمواطنين من ج . ع . م . و٢٣ قرار بتفويض وزراء . و١٧ قرار بالترخيص للوزراء بشراء ، معدات وقطع غيار و٥٢ قرار بالموافقة على البروتوكولات مع الدولة الأجنبية [1] .

ومع أن عدد القرارات التي أصدرها رئيس الجمهورية المصري عام ١٩٧٢ قد انخفضت إلى ٢٩٧٧ قرار إلا إنها قد توزعت على مجالات كثيرة منها ٢١٩ قرار بتعين موظفين ابتداء من تعين نائب لرئيس الجمهورية وانتهاء بتعين أمام مسجد و١٧ قرار بعزل موظفين ابتداء بعزل نائب رئيس الوزراء ووزير الحربية و انتهاء بعزل قاض في محكمة و ٧٠ قرار بالموافقة على

---

[1] رجعنا في أخذ هذه الأرقام إلى العداد من ١ – إلى ٣٤ والعدد ٤٠ – ٥٢ من الجريدة الرسمية المصرية لعام ١٩٧١ . ولم نعثر على بقية الأعداد في مكتبة لينين بموسكو .

اتفاقيات وبروتوكولات و٦٤ قرار بتأجير أراضي أو اعتبارها أراضي للمصلحة العامة ، و١٩ قرار بإعفاء من الجمارك والضرائب و٢٧ قرار بإنشاء مؤسسات أو ضم أو إلغاء لمؤسسات ، و١٩ قرار بربط موازنات واعتمادات لمجالس تنفيذية للمدن ، و٩ قرارات بالترخيص لإقامة قبور كبيرة للأشخاص ، و ٥ قرارات بمنح جنسيات و٤ قرارات برد جنسيات ، و٤ قرارات باعتمادات أشخاص أعضاء في مجلس البحوث الإسلامية ، ومجمع اللغة العربية ، و ٧٦ قرار بمنح أوسمة لوزراء والمدراء والضيوف الأجانب بما في ذلك أوسمة رياضية ، و٩ قرارات بالأذن بقبول وحمل أوسمة أجنبية و١٨ قرار بإنشاء كراس في كليات الجامعات وتعيين أساتذتها ، و٧ قرارات بإنشاء قري و ٨ قرارات بالترخيص للأقباط ببناء سكن للراهبات وبناء كنائس و١٢ قرار بندب موظفين للعمل في أماكن غير أعمالهم[1].

هذا ولم تكن القرارات بتلك الكثرة في الستينات والسبعينات فقط ، بل وتعدتها إلى الثمانينات . مثال ذلك أصدر رئيس الجمهورية ١٨ قرار في ٤- أعداد من الجريدة الرسمية عام ١٩٨٤ في فترة تقل عن شهر [2] منها ٣ قرارات بالموافقة على بروتوكولات وقرار بإعادة تنظيم الأزهر ، و٤ قرارات بالموافقة على منح للعاملين وقروض للعاملين أيضاً ، وقرارين بتخصيص قطع أرض لمشروع و٣ قرارات بإعفاء جمركية و ثلاثة قرارات بتأجيل سداد بعض الضرائب ، وقرارين برفع الحد الأقصى لأجور العاملين في القطاع العام.

ولم تكن مصر هي الوحيدة في شأن إصدار القرارات الكثيرة من قبل رئيس الجمهورية في جميع مجالات الحياة فقط ، بل وإذا أخذنا تونس التي شملها

---

(1) اعتمدنا في هذا الإحصاء على الجريدة الرسمية لعام ١٩٧٢ الأعداد ١ ــ ٥٢ مكتملة .

(2) والأعداد التي وجدناها في مكتبة لينين لعام ١٩٨٤ هي الإعداد ٥ ــ الصادر في ١٩٨٤/٢/٢ والعدد ٦ ــ الصادر في ١٩٨٤/٩/٢ والعدد ٧ ــ الصادر في ١٩٨٤/٢/١٦ والعدد ٨ـ الصادر في ١٩٨٤/٢/٢٣ وأصدر الرئيس المصري ٢٤٥ قرار عام ١٩٨٦ .

الاستقرار السياسي لوجدنا أن رئيس الدولة يتمتع بصلاحيات واسعة في جميع المجالات مثال ذلك أصدر رئيس الجمهورية ١١ أمر عام ١٩٥٨ منها ٢ أمرين بحل مجالس بلدية ، أمر بحل نقابة ، أمر بأحداث بلدية ، ٤ أوامر بالترخيص لبلديات بالاقتراض مبالغ أكبرها مبلغ خمسة ألف دينار، أمر بتعين إمام مسجد ، أمر بإعفاء محكوم (١). بل لقد بلغ الأمر أن كان رئيس الجمهورية هو الذي يصدر الأوامر المتعلقة بتعين حاخام اليهود وإحداث منصب مفتي الديار ومؤذني المساجد وأوامر بأن يكون لكل تونسي لقب . وكانت هذه التعيينات تتم على أساس استشارات المقربين منه إلى درجة إن الرئيس بورقيبة صرح قائلاً بأنه ((قبل أن أعين قائمة الديوان السياسي للحكومية فأتي آخذ آراء الكثير من الأخوان لا سيما القدماء منهم الذين آزروني في الظروف الحرجة ، وكنت أعتمد على مشورتهم وأعمل بها في بعض الأحيان)) (٢) . ويكاد ينطبق هذا القول على واقع عمل رئيس الدولة في أغلب الدول العربية ذات النظام الجمهوري على مدى اختلاف رؤساء الدول هذه . بيد أنه لم ينحصر أمر إصدار رئيس الجمهورية (ورئيس مجلس قيادة الثورة) للمراسيم والأوامر في تلك

---

(١) نظراً لأنه لا يوجد الرائد الرسمي بالكامل حتى لسنة واحدة في مكتبي لينين ومعهد الإستشراق فقد عملنا هذه الإحصائيات على أساس الأعداد الموجودة من الرائد الرسمي أما الأوامر فهي – الأمر رقم ٧ لعام ١٩٥٨ والأمر ١١٨ لعام ١٩٥٨ والأمر رقم ٨٣ لعام ١٩٥٨ والأمر رقم ٢١٢ لعام ١٩٥٨ والأمر رقم ٢١٣ لعام ١٩٥٨ والأمر رقم ٦٩ لعام ١٩٥٨ .

(٢) لمزيد من الإطلاع حول أوامر رئيس الجمهورية التونسية المذكورة أعلاه يمكن العودة إلى : الأمر ١ـ لعام ١٩٦٢ والأمر ١٠٧ لعام ١٩٦٢ والأمر ١٠٨ لعام ١٩٦٢ . وكذلك مؤتمر المنستير الذي ورد فيه التصريح صفحة ١٥٥ . وبالنسبة بالأمر الخاص بأن يكون لكل تونسي لقب فقد كان بالأمر رقم ١ـ لسنة ١٩٦٢ وبخصوص تسمية المفتي يمكن الرجوع إلى الأمر ١٠٧ لعام ١٩٦٢ وأصدر الأمر الخاص بتكوين مجلس الجمهورية ، الذي يتألف من أعضاء الحكومة والديوان السياسي يترأسه رئيس الجمهورية (راجع فصل ٢ من الأمر الصادر في ١٩٦٦/١١/٢٨ . وكان الحبيب بورقيبة يصدر الأوامر الخاصة بالنظام الخاص والترتيب التفاضلي والتدريب ، الذي يطبق على موظفي مجلس الأمة (السلطة التشريعية) راجع الأوامر ٢٢٣ رقم ٤٧ لعام ١٩٦٤ والأمر ٢٧٧ لعام ١٩٦٤ أيضاً . وكان يكلف رئيس مجلس الأمة بتنفيذ هذه الأوامر . حول هذا راجع الأمر ٢٠١ لعام ١٩٦٤ والأمر ٢٠٢ لنفس العام .

البلدان وفي ظل قيام السلطة التشريعية فقط ، بل وتعداه إلى سوريا حيث أصدرت رئاسة الدولة عام ١٩٦٢ ما يربو على ٣٣٧٠ مرسوماً .

أما في الجزائر فإن رئس الجمهورية قد أصدر منذ بداية ١٩٦٥ إلى يوم تنحيته في ١٩٦٥/١٥/٦ (١٧٢ أمر) . وأصدر رئيس مجلس الثورة ١٧٣ أمر منذ قيام (الحركة التصحيحية) حتى نهاية العام . وأصدر عام ١٩٦٦ ما يربو على ٣٦٦ أمر و ٣٠٨ أمر في عام ١٩٦٧ .

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت قد أصبحت نسبة القرارات والأوامر الصادرة عن رئاسة الدولة أقل في السنوات الأخيرة فليس مردها ضعف مؤسسة الرئاسة ، وإنما لأنه قد أصبح الاستقرار السياسي في الثمانينات فما بعد أكثر من الاستقرار السياسي في الستينات وبداية السبعينات حيث عاشت البلدان العربية ذات النظام الجمهوري وضعاً غير مستقر نسبياً باستثناء الجزائر التي شهدت في التسعينات حرب أهلية واسعة . لهذا كان رئيس الدولة في الستينات يقوم بإصدار كمية كبيرة من القرارات والمراسيم بهدف تقوية سلطته وإضعاف أنصار الوضع السابق في جهاز الدولة . وعليه فأنه رغم ضآلة كمية القرارات التي يصدرها رئيس الدولة في الثمانينات فما بعد ليست علامة ضعف رئاسة الدولة بقدر ما تعني أن رئاسة الدولة قد استكملت أعادة ترتيب جهاز الدولة وتصفيته من الخصوم السياسيين ، الذين يشكلون خطر عليها .

تأثير رئاسة الدولة على الرأي العام :

وإلى جانب الصلاحيات التي يمتلكها رئيس الدولة في مجالي السلطة التنفيذية والحزب أو التنظيم السياسي الحاكم الوحيد ، التي سبق أن وضحناها أعلاه فإن رئيس الدولة يقوم بإلقاء الخطابات والزيارات للمؤسسات وإلقاء الكلمات عبر وسائل الأعلام المقروءة والمسموعة والمرئية (مؤخراً) .

وكانت تلك الفعاليات التي يقوم بها رئيس الدولة في عهد قيام التنظيم السياسي الحاكم الوحيد في ظل منع التعددية الحزبية وإن كانت تلك الفعاليات لم تأتي ثمارها على المدى البعيد في كثير من الدول العربية ذات النظام الجمهوري

لقد إتسمت أعمال هيئات الدولة بالخضوع لقوة الرئاسة ابتداء من نائب رئيس الدولة فمؤسساتها والحزب أو التنظيم الحاكم والمنظمات الاجتماعية .

وكان من وسائل تقوية وتعزيز مركز رئاسة الدولة التأثير على المواطنين عبر وسائل الأعلام الرسمية (في ظل عدم قيام الصحافة الحرة الخ) . وبما أنه من المتعذر إيراد الكلمات التي ألقاها رئيس الدولة في التلفزيون مثلاً في بلدان البحث نظرا لغياب بنوك المعلومات وصعوبة الحصول عليها في هذه البلدان فأننا سنأتي بنماذج من خطب رئيس الدولة في عدد من الدول العربية ذات النظام الجمهوري وفقاً للإمكانيات المتاحة أثناء البحث (*) ، والتي ألقاها الرؤساء في المؤسسات الرسمية والمنظمات الجماهيرية .

الجدول (١) عدد أهم الخطب التي ألقاها رئيس الدولة في مصر

(*) اعتمدنا في هذه الجداول على الجرائد المتوفرة في مكتبة اللغات الأجنبية بموسكو . وقد كانت توجد تلك الجرائد بشكل متقطع لبعض البلدان .

الرئيس	عدد أهم الخطب	السنة
الرئيس جمال عبد الناصر	٩	١٩٦٩ (١)
الرئيس جمال عبد الناصر	١٠	١٩٧٠ (حتى ٩/٢٩) (٢)
الرئيس أنور السادات	٨	١٩٧٠(من ١٩٧٠/١٠/٨ (٣) حتى ١٩٧٠/١٢/٣٠)
الرئيس محمد أنورالسادات	٢٢	١٩٧١ (٤)
الرئيس محمد أنور السادات	١٤	١٩٧٢ (٥)

---

(١) وإذا وزعنا هذه الخطب التي ألقاها رئيس الجمهورية عام ١٩٦٩ فأنها ٣ خطب في مجلس الأمة وخطاباً في إفتتاح الدورة الثانية لمؤتمر الاتحاد الاشتراكي العربي . مزيداً من الإطلاع راجع الوثائق العربية - إعداد الجامعة الأمريكية بيروت لعام ١٩٦٩ صفحات ٢٨٣ وصفحة ٥٩٦ وصفحة ٧٠٩

(٢) منها خطب في الجلسة السرية لمجلس الأمة . وأمام عمال شبر الخيمة ، وفي افتتاح أحد المصانع . وفي دورة افتتاح المؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي العربي . وفي دورة اختتامه . أنظر الأهرام على التوالي : ١٩٧٠/٥/٢ و ٧٠/٥/١٢ و ٧٠/٦/١٢ و ١٥ /٧٠/٦ و ١٩٧٠/٧/٢٤ .

(٣) وقد وزعت هذه الخطب على : مجلس الأمة – ضباط القوات المسلحة – ذكرى الأربعين لوفاة الرئيس جمال عبد الناصر – أمام المؤتمر القومي الاتحاد الاشتراكي . الجلسة المغلقة التي عقدها المؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي – راجع الأهرام بتاريخ ١٩٧٠/١٠/٨ – ١٩٧٠/١٠/١٩ – ١٩٧٠/١٠/٢٠ ، ١٩٧٠/١١/٧ ، ١٩٧٠/١١/١٨ ، ١٩٧٠/١١/٢٠ .

(٤) لقد ألقى رئيس الجمهورية في عام ١٩٧١ ٢٢ خطاباً وكلمة في كل من الهيئة التعليمية بجامعة القاهرة ، والمؤتمر السادس للبحوث ، وبمناسبة المولد النبوي وأمام علماء الأزهر ، وأمام أعضاء لجنة المائة المكلفة بالإشراف على انتخابات الاتحاد الاشتراكي ، وفي القوات المسلحة ، القوات البحرية ، والمؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي ، كما وجه حديثا إلى الأمة قبل الاستفتاء على مشروع الدستور ، ووجه رسالة إلى الأمة حول دور المجالس الشعبية ، وألقى خطباً في افتتاح مجلس الشعب الجديد ، واجتماع اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي بمناسبة وفاة الرئيس جمال عبد الناصر ، وفي مؤتمر كل المؤسسات السياسية والنقابية ، وأمام المؤتمر القومي الاتحاد الاشتراكي ، واتحاد الطلبة ، وفي الكلية الحربية ، وبمناسبة عيد العمال ، وبمناسبة مرور عام على الحركة التصحيحية . وأثناء زيارته لتأهيل المحاربين وفي لقائه بالقوات البرية . وقد ألقى رئيس الجمهورية في هذا العام ٣ خطب أمام مجلس الأمة ومجلس الشعب سواء في افتتاح الدورة البرلمانية أو أثناء الجلسات راجع حول هذا الوثائق العربية لعام ١٩٧١ مرجع سابق صفحات ٣٠ ، ٥٦ ، ١٢٥ ، ٢٧٢ ، ٣٤٥ ، ٣٤٨ ، ٣٦٩ ، ٤١٨، ٤٣٦ ، ٥٣٧ . ٧١/٢/٥ و ٧١/٣/٣٠ و ٧١/٥/٢١ و ٧١/٦/١١ و ٧١/٧/٢٥ و ١٩٧١/١١/١٢ , وألقى رئيس الجمهورية المصرية ١٤ خطاباً عام ١٩٧٢ في المناسبات المتعلقة بالحرب مع إسرائيل وأمام مؤتمر المؤسسات
السياسية ، والمؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي وأمام طلاب الكلية الحرية ، وفي افتتاح دورة مجلس الشعب وفي الذكرى الثانية لوفاة الرئيس جمال عبد الناصر . راجع الوثائق العربية لعام ١٩٧٢ مرجع سابق صفحات ١٥٧ ،٣٢٠ ، ٣٧٢ ، ٣٩٥ . الأهرام في ١٩٧٢/١/١٣ و ١٩٧٢/١/٢٦ و ١٩٧٢/٣/٣٠ و ١٩٧٢/٤/٢٩ و ١٩٧٢/١٢/٢٩ و والأنوار بيروت ١٩٧٢/١/١٧ .

الرئيس محمد أنور السادات	٥	١٩٧٣ (١)
الرئيس محمد أنور السادات	١٧	١٩٧٤ (٢)
الرئيس محمد أنور السادات	١٢	١٩٧٥ (٣)
الرئيس محمد أنور السادات	٩	١٩٧٧ (٤)
الرئيس محمد أنور السادات	٧	١٩٧٨ (٥)

---

(١) والقى الرئيس المصري هذه الخطب عام ١٩٧٣ منها خطابان في مجلس الشعب وخطب في جامعة الإسكندرية ،
وبيان إلى الشعب . كما ألقى خطاباً في الاجتماع المشترك لمجلس الشعب واللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي العربي . راجع الأهرام في ١٩٧٣/١/٢٨ و ١٩٧٣/٢/١ و ١٩٧٣/٣/٢٧ و ١٩٧٣/٣/٢٦ و ٧٣/٣/٢٧ و٧٣/٤/٨ و ٧٣/٤/٢٢ و ٧٣/٧/٢٤ و ٧٣/٧/٢٥ ، ٧٣/٧/٢٧ .

(٢) والقى رئيس الجمهورية المصرية ١٧ خطاباً عام ١٩٧٤ منها ثلاث خطب أمام مجلس الشعب وخطابات في مؤتمرات الجمعيات ، والشعبي في السويس والإسماعيلية وأمام الطيارين ، وفي الجامعة ، وبمناسبة وفاة الرئيس جمال عبد الناصر ، وبمناسبة عيد العلم وفي حفل تكريم أبطال حرب تشرين ، وأمام طلاب الجامعات والمعاهد العليا ، وبمناسبة اختتام الدورة الرياضية ، وأمام المبعوثين المصريين وفي الجيش الثالث راجع الأهرام في ٧٤/٤/١٢ و ٧٤/٤/١٧ و ٧٤/٤/١٩ و ٧٤/٤/٢٠ و ٧٤/٦/٥ و ٧٤/٦/٦ و ٧٤/٦/٧ و ٧٤/٧/٢ و ٧٤/٧/٢٨ و ٧٤/٩/٢٦ و ٧٤/٩/٢٩ و ٧٤/١٠/٢ و ٧٤/١٠/٢٤ و ٧٤/١١/٢٨ و ١٩٧٤/١٢/٢٤ . والأنوار البيروتية في ٧٤/٢/٢٧ و ٧٤/٢/١٩ والنهار في ١٩٧٤/٢/٢

(٣) والقى رئيس الجمهورية المصرية ١٢ خطاباً عام ١٩٧٥ . منها ثلاث خطابات في مجلس الشعب وبياناً موجه إلى الأمة ، وخطابين في افتتاح المؤتمر القومي الثالث للاتحاد الاشتراكي ، كما ألقى خطابات في عيد العمال ، وبمناسبة تكريم الأدب والفن ، ومناسبة إعادة فتح قناة السويس ،وبمناسبة " الثورة التصحيحية " وذكرى العاشر من رمضان ، والذكرى الخامسة لوفاة الرئيس جمال عبد الناصر ، وفي اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي العربي ، وبمناسبة الفصل بين القوات المصرية و الإسرائيلية . راجع حول تلك الخطب الأهرام بتاريخ ٧٥/٢/١ و ٧٥/٢/٥ و ٧٥/٣/٣ و ٧٥/٤/١٥ و ٧٥/٥/٢ و٧٥/٥/١٥ و ٧٥/٦/٦ و ٧٥/٦/٩ و٧٥/٧/٢٥ و ٧٥/٧/٢٦ ، ٧٥/٩/١٦ ١٩٧٥/٩/٢٩ .

(٤) كما ألقى رئيس الجمهورية المصرية ٩ خطب عام ١٩٧٧ خطابان أمام مجلس الشعب ،وخطابان أمام الضباط والجنود ، وخطاب في رجال الصحافة والإعلام وخطاب بمناسبة اليوبيل الفضي . راجع الأهرام في ٧٧/٥/٣٠ و ٧٧/٦/٦ و ٧٧/٦/٢١ و ٧٧/٦/٢٧ و ٧٧/٧/٨ و ٧٧/٨/٢ و ٧٧/٨/٢٤ و ٧٧/٨/٣ و ٧٧/٩/٢٩ و ٧٧/١١/٢٧ و ١٩٧٧/١١/٢٨ .

والقى رئيس الجمهورية المصري ٧ خطب منها٤ خطب في مجلس الشعب وثلاث خطب في اللجنة المركزية ، وأمام أعضاء اللجنة التأسيسية المؤقتة للحزب الوطني ، وفي اجتماع الهيئة البرلمانية للحزب الوطني وفي المؤتمر الشعبي للحزب الوطني .

- راجع الوثائق العربية مرجع سابق ١٩٧٨ صفحات ٣٩ ، ٤٨ ، ٥٨ ، ٦٠ ، ٣٧٧ ، ٣٨٦ ، ٤٩٧ ، ٥٠٤ ، ٦٠٦، ٦٠٨ ، ٧٢٩ ، ٧٣٣ ، ٧٤٥ ، ٧٦٤ ، ٧٦٦ . والأهرام في ٧٨/١/٢٢ و٧٨/٦/٢٥ و ٧٨/٨/١٥ و ٧٨/١٠/٣٠ و ٧٨/١١/٢٤ و ١٩٧٨/١٢/٨ و الأنوار في ١٩٧٨/١/٢٩ والسفير في ١٩٧٨/١٠/٨ .

ومثلت خطابات رئيس الدولة السوداني شكلاً من أشكال التأثير على الرأي العام في ظل احتكار السلطة من قبل الاتحاد الاشتراكي السوداني .

الجدول رقم (٢)

الرئيس	عدد الخطب	السنة
الرئيس جعفر محمد النميري	٣	١٩٧٠[1]
الرئيس جعفر محمد النميري	١٦	١٩٧٢ [2]
الرئيس جعفر محمد النميري	١٠	١٩٧٤ [3]

لم يقتصر أمر إلقاء الخطب في أهم المؤسسات والمناسبات من قبل رئيس الجمهورية في مصر والسودان فقط ، بل وقام رئيس الجمهورية العراقية بإلقاء

(١) ألقى رئيس مجلس قيادة الثورة السوداني جعفر نميري ٢ خطب عام ١٩٧٠ ، الأول في المؤتمر العام والثاني في الكلية الحربية . حول هذه الخطب راجع الأهرام في ١٩٧٠/٥/٢٦ و ١٩٧٠/٥/٢٩ .

(٢) وفي عام ١٩٧٢ التي الرئيس جعفر نميري ١٦ خطاباً منها بياناً حول تصفية الانقلاب الذي حدث عام ١٩٧٢ ، وخطاب عرض فيه علي المكتب السياسي للاتحاد الاشتراكي السوداني الأسس التي سيقوم عليها مجلس الشعب ، وخطاب وجه في الشعب في حملة النظافة ، كما قام بتنظيف مكتبه كما أصدر قرار بتشكيل لجنة مراجعة قرارات المصادرة التي قامت بها الحكومة السودانية قبل ذلك . ويعلن رفضه لذلك . كما أصدر قرارا بتشكيل أول مجلس شعب وقرر تعيين رئيس المجلس وأعضاء المقاعد القومية فيه وأمينه العام وأعضاء اللجان المتخصصة . ثم يفتتح اجتماع المجلس بخطاب هام يحدد فيه مهام مجلس الشعب . كما يصدر قراراً بالموافقة على قانون تأييد جميع الأوامر المؤقتة ، ويشهد الجلسة الافتتاحية لمؤتمر أصحاب التاكسي ، ويرأس اجتماع شؤون المرأة ، ويحضر الاحتفالات بتوصيل الكهرباء إلى دنقل ويحضر الجلسة الافتتاحية لمؤتمر عمال الكهرباء ويصدر توجيهات للأمناء بالاتحاد الاشتراكي بالمديريات بتكوين اللجان التمهيدية .

راجع حول هذه الأيام السودانية بتاريخ ٧٢/٥/٢٢ و ٧٢/٧/٢٨ و ٧٢/٧/٣١ و ٧٢/٨/١ و ٧٢/٨/٢ و ٧٢/٨/٢٧ و٧٢/١٠/١٠ و ٧٢/٨/٢٤ و ٧٢/٧/٢٨ و٧٢/٩/١١ و ٧٢/٩/٢٦ و ٧٢/٩/٢٧ و ٧٢/٩/٢٩ و ٧٢/١٠/٣ و ٧٢/١٠/٥ و ٧٢/١٠/١٦ و ٧٢/١١/٢١ و ٧٢/١١/٢٨ و ٧٢/١٢/٥ و ٧٢/١٢/٨و ١٩٧٢/١٢/١٣ .

(٣) والقى رئيس جمهورية السودان ١٠ خطابات عام ١٩٧٤ منها إلقاء كلمة في مؤتمر الطلاب . ثم يقوم بعقد لقاءات شهرية مع السكان ، يلتقى بنقابة موظفي الجزيرة ، ويوجه وزير الداخلية بطرد الوافدين المسنين ويفتح مدينة الخرطوم ويزجه المجلس التنفيذي بالمديريات الشمالية لحل مشاكل الجماهير راجع حول هذه الوثائق العربية لعام ١٩٧٤ مرجع سابق صفحات ١١٢ وجريدة الأيام ٧٤/٧/١٢ و ١٩٧٤/٦/١١ و ٧٤/١١/١٨ و ٧٤/١٢/١٩ و ١٩٧٤/١٢/٢٨ .

الخطب واللقاءات في أهم المؤسسات والمناسبات سنورد في الجدول التالي بعض الأمثلة في ذلك :

الجدول (٣)

الرئيس	عدد أهم الخطب واللقاءات	السنة
الرئيس أحمد حسن البكر	١١	١٩٧١ [١]
الرئيس أحمد حسن البكر	٧	١٩٧٣ [٢]
الرئيس أحمد حسن البكر	٦	١٩٧٤ [٣]
الرئيس أحمد حسن البكر	٨	١٩٧٥ [٤]

[١] لقد ألقى رئيس الجمهورية العراقية في ١٩٧١ (١١ خطاباً) في كل من افتتاح مؤتمر المهندسين وافتتاح مؤتمر الاتحاد العام للعمال ، والمؤتمر الثاني للاقتصاديين ، وافتتاح العام الجامعي والاحتفال الذي أقيم في جامعة بغداد ، وبافتتاح مدينة نيسان ، وبمناسبة عيد العمال والمؤتمر المركزي لتأسيس اتحاد الشباب العراقي الخ .

[٢] ألقى رئيس الجمهورية العراقية عام ١٩٧٣ (٧ خطب) منها أربعة في مؤتمرات المنظمات الجماهيرية ، والمؤتمر ١١ لنقابة المندسين ، والمؤتمر التاسع لنقابة المعلمين ، والمؤتمر الخامس لاتحاد النساء ، والمؤتمر الرابع لاتحاد الجمعيات الفلاحية ، وخطاباً حول تأميم النفط . راجع الثورة بغداد في ٧٣/١/٢١ و ٧٣/٢/٣ و ٧٣/٢/١٦ و ٧٣/٣/٣١ و ٧٣/٣/٢٨ و ٧٣/٥/١٦ .

[٣] وألقى رئيس الجمهورية العراقية عام ١٩٧٤ (٦ خطب) في كل من حفل تكريم القوات المسلحة ، مناسبات تموز ، مؤتمر المحامين العرب ، وبمناسبة تقليد نائبه وساماً وفي معسكر العمل الصيفي راجع الجمهورية بغداد ٧٣/٣/٢ و ٧٤/٣/١٨ و ٧٤/١٠/٦ و ٧٤/١٠/٢٦ و ٧٤/٧/١ والثورة بغداد ١٩٧٤/٦/٢.

[٤] وألقى رئيس الجمهورية العراقية (٨ خطب) عام ١٩٧٥ في كل من مناسبة ثورة رمضان ومؤتمر قوى السلم ، وبمناسبة ثورة تموز ، وبمناسبة تأسيس حزب البعث ، وعودة السلام في العراق ، وفي افتتاح مهرجان الفارابي ، وبمناسبة تأميم النفط . راجع الجمهورية بغداد في ٧٥/٢/٩ و ٧٥/٢/٢٥ و ٧٥/٤/٧ و ٧٥/٧/١٨ ٧٥/١٠/٣٠ و ١٩٧٥/٤/٩

لم ينحصر الأمر على الخطب التي ألقاها أحمد حسن البكر فقط , بل وإذا عدنا الى الأحاديث التي ألقاها صدام حسين في الفترة من ١٩٦٨ حتى ١٩٨٤ فإنها ١٢٩٢ موزعة حسب المجالات بالشكل التالي :

الرقم	حديث	المجال	الرقم	عدد الأحاديث	المجال
١	//	الإستقلالية	١٩	//	الطلبة والشباب
٢	//	الاشتراكية	٢٠	//	العلاقات العراقية الإيرانية
٣	//	الإعلام والصحافة	٢١	//	علاقات خارجية عام
٤	//	التاريخ العربي الإسلامي	٢٢	//	علاقات خارجية الأتحاد السوفتي
٥	//	التأميم	٢٣	//	علاقات خارجية العالم الثالث وحركة التحرر
٦	//	التربية والتعليم	٢٤	//	علاقات خارجية فرنسا
٧	//	الثقافية	٢٥	//	علاقات خارجية الوزارات المتحدة
٨	//	الجبهة الوطني	٢٦	٦٨	علاقات عربية
٩	//	الجيض الشعبي	٢٧	١٦	العالم والتكنولوجيا
١٠	//	الحرب العراقية والإيرانية	٢٨	٢٠	العمل والعمال
١١	//	حركة عدم الأنحياز	٢٩	٥٢	فكر البعث
١٢	//	الحكم الذاتي والمسئلة الكردية	٣٠	٩	الفنون
١٣	//	الديمقراطية	٣١	٤٨	القضية الفلسطينية

١٤	//	الدين	٣٢	١١٧	القوات المسلحة
١٥	//	الزراعة والفلاحين	٣٣	٢٧	المرأة
١٦	//	السياسة الدولية	٣٤	١٣	المفاعل النووي
١٧	//	شؤون اقتصادية (عام)	٣٥	١٥	النفط
١٨	//	شؤون داخلية عام	٣٦	٥٥	الوحدة والتضامن العربي

عملنا هذا الجدول على أساس كتاب توثيق أحاديث السيد الرئيس صدام حسين . أعداد عامر إبراهيم فند بلجي طبع دار أفاق عربية للصحافة والنشر أصدار مركز التوثيق الاعلامي للصحافة والنشر لسلسة توثيق خطب قادة ألقطر العراقي .

وأستخدم الرئيس السوري الخطابات واللقاءات من اجل التأثير على الرأي العام بالشكل الموضح بالجدول التالي :

الجدول (٤) أهم الخطب والكلمات واللقاءات

أسم الرئيس	أهم الخطب والكلمات واللقاءات	السنة
نور الدين الأتاسي	٧	١٩٦٧ (١)
حافظ الأسد	٨	١٩٧١ (٢)
حافظ الأسد	٩	١٩٧٢ (٣)
حافظ الأسد	٥	١٩٧٣ (٤)
حافظ الأسد	٧	١٩٧٤ (٥)
حافظ الأسد	٦	١٩٧٥ (٦)
حافظ الأسد	٧	١٩٨٥ (٧)

---

(١) لقد ألقى الرئيس السوري ٧ خطب عام ١٩٦٧ منها ثلاث خطب في مهرجانات جماهيرية راجع جريدة الثورة – دمشق ٦/٦/ ١٩٦٧ .

(٢) والخطب التي ألقاها الرئيس السوري عام ١٩٧٠ خطبتين في جلستين لمجلس الشعب وخطاباً بمناسبة ذكرى الثورة ، وخطاباً في لقاء جماهيري بحمص ، وخطاباً في مهرجان العمال وكلمتين إحداهما بمناسبة يوم الجيش والثانية في احتفال تخرج دفعة من القوات المسلحة . وخطاباً أثناء زيارته لجبل العرب . راجع الثورة بدمشق في ١٩٧١/١/١٥ والبعث دمشق ١٩٧١/٢/٢٣ والثورة ١٩٧١/٢/٢٨ .والوثائق العربية لعام ١٩٧١ مرجع سابق صفحات ١٩١ ، ٢٢٥ ، ٢٣٥، ٢٤٦ ، ٥٤٧ ، ٥٥٩ .

(٣) والقى الرئيس السوري ٦ خطب في عام ١٩٧٢ في كل من افتتاح مؤتمر الطلبة وبمناسبة عيد العمال ، وبالمؤتمر السابع عشر لاتحاد نقابات العمال ، وبمناسبة العيد الثامن للفلاحين . راجع الثورة ١٩٧٢/٢/٢٨، البعث ٧٢/٥/٥ و٧٢/٩/٢٢ و٧٢/١٢/١٥ والوثائق العربية لعام ١٩٧٢ مرجع سابق ص ٢٥٠ .

(٤) والقى رئيس الجمهورية خمس خطب . منها خطاب بمناسبة الذكرى العاشرة لثورة آذار ، وبمناسبة افتتاح جلسة أول مجلس شعب منتخب ، وبمناسبة الاحتفال بتحويل نهر الفرات راجع البعث ١٩٧٣/٣/٩ و ١٩٧٣/٦/١

(٥) وألقى ٧ خطب عام ١٩٧٤ في كل من مناسبة الذكرى ١١ لثورة آذار ، وفي حفل تكريم المقاتلين وفي حفل تخرج دفعة جديدة من فرسان الصاعقة ، وبمناسبة رفع العلم السوري في سماء القنيطرة وفي افتتاح المؤتمر الرابع للصحفيين ، والذكرى ٢٨ لتأسيس الجيش وافتتاح المؤتمر ١٨ لاتحاد العمال كما أرسل رسالة تهنئة إلى مدرسة ثانوية . راجع الثورة في ١٩٧٤/٣/٩ و٧٤/٣/١٢ و ٧٤/٦/٢٠ و ٧٤/٦/٢٧ و٧٤/١/٢٩ و٧٤/٧/٣ و ٧٤/٩/٢٢ والبعث ٧٤/٨/٢ و ٧٤/٨/٢ .

(٦) وفي عام ١٩٧٥ – ألقى الرئيس السوري ٦ خطب منها خطاب في افتتاح مؤتمر الطلبة السادس ، وفي عيد الثورة ، وبمناسبة الجلاء . وفي افتتاح مؤتمر الحزب القطري ، وبذكرى تأسيس الجيش ، وفي افتتاح المؤتمر القومي لحزب البعث . راجع – البعث في ٧٥/٢/٢٧ و ٧٥/٣/٩ و ٧٥/٤/٦ و ٧٥/٨/٧ ، والثورة في ١٩٧٥/٣/٢٩ .

(٧) وألقى ٧ خطب ١٩٨٥ في كل من المؤتمر الأول للبرلمانيين الأمريكيين من أصل عربي وفي افتتاح المؤتمر ٩ للطلبة ومؤتمر رجال الدين ومؤتمر الفلاحين راجع الثورة ٨٥/٩/٢٢ و٨٥/١٠/١٦ و ٨٥/٥/٤ و ٨٥/٦/٣ و١٩٨٥/١١/١٤ .

وكان الرئيس التونسي يقوم بالفعاليات التي تؤثر على الرأي العام . حيث إذا عدنا إلى الجرائد التونسية الموجودة في مكتبة اللغات الأجنبية بموسكو لوجدنا فعاليات الرئيس بالشكل التالي :-

الجدول رقم (٥)

الرئيس	أهم الخطب والفعاليات	السنة
الرئيس الحبيب بورقيبة	٧	١٩٦٩ (١)
الرئيس الحبيب بورقيبة	٣٤	١٩٧٤ (٢)

---

(١) مثال ذلك قام الرئيس التونسي عام ١٩٦٩ بالإطلاع على مشاريع تهيئة خمس ولايات كما أشرف على مهرجانات واحتفالات سوسة وبوعرطة . وأوصى بتنمية التبادل الثقافي والاجتماعي بين البلديات ، ويوجه المشاركين في أول مناظرة قومية في تونس . ويستهل المشاركات في ملتقى المربيات . ويشهد برنامج مشاركة خمس ولايات بمناسبة تأسيسها راجع العمل - تونس بتاريخ ٦٩/٦/٥ و ٦٩/٧/١٥ و ٦٩/٧/٢٣ و ٦٩/٧/٣١ و ٦٩/٨/٥ و ٦٩/٨/١٤ و ١٩٦٩/٨/٩ .

(٢) ويقوم الرئيس التونسي عام ١٩٧٤ بتدشين مخزن للحبوب ، ورئاسة الأطر القومية للموظفين ويوجه مجلس الوزراء لضمان حياة تعليمية سليمة . ويترأس اجتماع المجلس الأعلى للقضاء ثلاث مرات . ويطلع على برنامج عمل الديوان القومي للتنظيم العائلي . ويختتم الندوة القومية للإطارات . ويوصي بإسناد جائزة سنوية لأفضل تنظيم عائلي ويشرف على ذكرى مولد الرسول . ويدشن دار الحزب ومطابع الصحافة ويشرف على إحياء عيد النصر ويشرف على لجنة التنسيق الحزبي في العاصمة . ويشرف على ندوة حزبية ويستعرض مشاريع البنك القومي التونسي . ويأذن بإشراك المواطنين فيها . ويحضر أول عملية لتنظيم الامتحانات بواسطة العقل الإلكتروني ويشرف على مهرجان عيد الجيش ، ويدشن عدة منشآت سياحية بالحمامات ويختتم التجمع القومي للكشافة ويشرف على يوم العلم وعلى مهرجانات المحافظات ويفتتح الحملة الانتخابية ويشرف على افتتاح السنة القضائية ويطلع على نشاط مؤسسة الرفاهة ويشرف على احتفالات ليلة القدر ويقرر بقاء جميع الوزراء في مناصبهم ويشرف على احتفال عيد الشجرة . وبأذن منه يتم تدشين مشروع إيصال مياه الشرب من نيقردان إلى قرية رأس جدير . ويحضر المناورات العسكرية ويحضر المهرجان السابع للصحراء (مكافحة النمو) راجع جريدة العمل في ٧٤/١/٣ و ٧٤/١/١٥ و ٧٤/١/١٦ و ٧٤/١/٢٢ و ٧٤/١/٢٣ و ٧٤/٣/١ و ٧٤/٤/١ و ٧٤/٤/٢٦ وملف جريدة العمل للعام ١٩٧٤ .

ملاحظة لم نعثر على جريدة الشعب مكتملة سوى لسنة ١٩٨٦ في مكتبة اللغات الأجنبية بموسكو لهذا العام ورود هذه الفعاليات على تلك السنة .

وقام رئيس الجمهورية الجزائري بتوجيهات وفعاليات نورد قيامه بهذا النشاط في عام ١٩٨٦ كما يلي :

الرئيس	أهم الفعاليات والتوجيهات	السنة
الرئيس الشاذلي بن جديد	١٦	١٩٨٦ (١)

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الرؤساء الآخرين الذين لم يذكروا هنا ليسوا أقل صلاحيات في مجال السلطة التنفيذية والحزب أو التنظيم السياسي الحاكم والتأثير على الرأي العام بوسائط الإعلام في ظل منح الحريات السياسية أو تقييدها من جهة(*) وعلاوة على الصلاحيات الواسعة في المجالات المذكورة أعلاه فإن رئيس الدولة يتمتع بصلاحيات واسعة أيضاً في مجال السلطة التشريعية ممن ذكرناهم وإنما لأننا لم نحصل على الأدبيات الخاصة بهذا الشأن أثناء البحث من جهة أخرى وهو ما سنتناوله في الصفحات التالية .

---

(١) لقد أشرف رئيس الجمهورية الجزائري عام ١٩٨٦ على حفل ديني واستقبل لاعبي كرة القدم وتفقد ولايتي عين الدفل والسلف وأطلع على سير إنجاز المركز الجامعي . وأستقبل أمانة اتحاد الفلاحين. وأشرف على اختتام مؤتمر إتحاد النساء . وأسس جائزة رئيس الجمهورية لأحسن عمل طبي . كما أشرف على تدشين أول معرض تنظمه محافظة الطاقة الجديدة . وأصدر تعليماته بالاستخدام الأقصى للإمكانيات الإنتاجية وافتتح المؤتمر السابع للمنظمة الوطنية للمجاهدين . كما أفتتح مؤتمر الشباب . ودشن مجمع الفنون برياض الفتح . وأشرف على الحفل الديني الذي اقيم بالمسجد الكبير . وكرم الأوائل من الناجحين في البكالوريا . وأشرف على الافتتاح الرسمي للسنة القضائية الجديدة . ودشن جامعة العلوم التكنولوجيا وأفتتح السنة الجامعية بوهران . وأرشد المواطنين حول الاعتناء بالسكن راجع جريدة الشعب الجزائرية في ٨٦/١/١٧ و ٨٦/١/٣ و ١٨٦/٢٠ و ٨٦/٣/١٥ و ٨٦/٤/٢ و ٨٦/٤/٩ و ٨٦/٤/٢٢ و ٨٦/٤/٢٩ و ٨٦/٦/٥ و ٨٦/٨/٤ و ٨٦/١٠/٦ و ٨٦/١١/٤ و ١٩٨٦/١١/٢٧ .

(*) هذا وتجدر الإشارة إلى أن زوجات رؤساء الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد كن يقمن بأعمال ذات طابع سياسي . لقد كانت الصحف تنقل أخبارهن ويقمن بعضهن بالمحادثات في البلدان الأخرى . وتسمى زوجة الرئيس باسم السيدة الأولى مثل زوجات الرئيس أنور السادات والحبيب بورقيبة مثال ذلك حين عقد مؤتمر الحزب الدستوري الثامن في مدينة المنستير وزعت بطاقة شرفية للمساجدة وسيلة بورقيبة لحضور المؤتمر . وكان وسيلة بورقيبة صاحبة البطاقة الشرفية الوحيدة في المؤتمر . راجع المؤتمر الثامن للحزب الدستوري ص ١٣ و ٢٤ .
وكانت جيهان السادات تقوم برئاسة الوفود النسوية في المؤتمرات العالمية ، كما قامت بتكريم ٢٢ نائبة في مجلس الشعب المصري عام ١٩٧٩ راجع الأهرام في ١٩٧٩/٦/٢٢ .
وإلى جانب ذلك يضع رؤساء الجمهوريات أبنائهم وإخوانهم في مناصب رفيعة لا لسبب إلا لأنهم أقربائهم . والأمثلة في هذا المجال كثيرة .

الباب الثالث

صلاحيات رئيس الدولة في مجال التشريع

ما هي الحيثيات لصلاحيات رئاسة الدولة في مجال التشريع ؟

تأتي صلاحيات رئيس الدولة في مجال التشريع من طبيعة النظام الدستوري المقرر . حيث إذا كان الدستور المعنى قد نص على مشاركة رئيس الدولة في السلطة التشريعية وفقاً للقاعدة الدستورية المقررة في النظام البرلماني . أو بما تقرره الأحكام الدستورية التي تأخذ بالنظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي.

وبخلاف ذلك فإن الأحكام الدستورية التي تأخذ بالنظام الرئاسي فإن هذا الحق يأتي من العلاقة بين السلطة التنفيذية (ورئيسها) وبين السلطة التشريعية في كل من حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين التي أقرت في السلطة التشريعية الخ.

وكما سبق القول فأن الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد تغايرت في موضوع الأخذ بأي من الأنظمة الدستورية العتيدة أي أن طائفة منها قد أخذت بالنظام البرلماني مثل دساتير لبنان ، وسوريا لأعوام ١٩٣٠ و١٩٥٢ و١٩٦٢ . في حين أخذت مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث بالنظام البرلماني مع عناصر من نظام الجمعية مثل دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ . وج . ع . ي . لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ (بشكل بدائي) و ج . ي . لعام ١٩٩٠ وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الانتقالية .

بالمقابل أخذت مجموعة ثالثة بالنظام الرئاسي مثل دستور سوريا لعام ١٩٥٣ والتونسي لعام ١٩٥٩ (قبل التعديلات عليه) والجزائر لعام ١٩٦٣ . في حين أخذ المجموعة الرابعة بالنظام الخليط من النظامين الرئاسي والبرلماني

مثل دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج . ع . م . لعامي ١٩٥٨ و ١٩٦٤ . و ج . م . ع . لعـام ١٩٧١ ودسـتوري الجزائـر لأعـوام ١٩٧٦م و ١٩٨٩م ١٩٩٦م والسودان لأعوام ١٩٧٣م و١٩٩٨م و٢٠٠٥م .و ج . ع . ي . لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ والسوري لعام ١٩٧٣ . بيد أن هذه الدساتير قد تغايرت في نسبة الأخذ بعناصر من هذا النظام أو ذاك . مثال ذلك كانت نسبة الأخذ بعناصر من النظام الرئاسي بشكل أقوى والأخذ بعناصر ضئيلة من النظام البرلماني في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج . ع . م . لعام ١٩٥٨ وج . ع . م . لعام ١٩٧١ والسودان لأعوام ١٩٧٣م ١٩٩٨م و٢٠٠٥م والسوري لعام ١٩٧٣م والجزائر لأعوام ١٩٧٦م و١٩٨٩م و١٩٩٦م والدستور التونسي قبل التعديلات التي اعتملت في السبعينات والثمانينات . في حين لم تصل نسبة الأخذ بالنظام الرئاسي أكثر من النظام البرلماني في دساتير ج . ع . م . وج . ع . ي . لعامي ١٩٦٤ و١٩٧٠ . ودساتير مؤقتة في العراق لم تتحدد معالمها بعد بسبب غياب المؤسسات الدستورية أو ضعفها . على أنه سواء كان قد تغلب الأخذ من النظام الرئاسي أو البرلماني في النظام المزيج فان هذه الدساتير قد سنت بما يعزز قوة رئاسة الدولة بصلاحياتها الواسعة وهيمنتها على مؤسسات الدولة خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تبعية الحزب أو التنظيم السياسي الحاكم لمؤسسة الرئاسة وتبعية السلطتين التشريعية والقضائية للحزب أو التنظيم الحاكم عبر أعضائها وموظفيها الأعضاء في الحزب الحاكم والوحيد في فترات كبيرة في بلدان البحث في الفترة السابقة باستثناء لبنان أو ضعف الحريات ومحدودية تمثيل الأحزاب في السلطة التشريعية في هذه البلدان وعدم حيادية وظيفة الدولة عن الحزب الحاكم في ظل التعددية السياسية الشكلية في هذه البلدان في هذه المرحلة .

وبعد سنقارن الأحكام الدستورية في بلدان البحث في كل من حق رئيس الدولة في :

١ - الاعتراض على القوانين .

٢ - إصدار اللوائح واقتراح مشروعات القوانين .

٣- إصدارا القرارات بقوانين .

٤ - تعين نسبة من أعضاء السلطة التشريعية .

٥- الدعوة لاجتماعات السلطة التشريعية وتأجيلها وحلها .

٦- التوقيع على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية .

٧- اقتراح تعديل الدستور .

وسنورد أمثلة في هذه المجالات وفقاً للإمكانيات المتاحة أثناء البحث .

١- صلاحية رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين :

يقصد بمفهوم حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين ، التي أقرتها السلطة التشريعية ، أن عدم موافقة رئيس الدولة على القانون المقر في السلطة التشريعية بعد رفعه إليه لتوقيعه في فترة محددة في المرة الأولى بحيث يمكن التغلب على رفض رئيس الدولة للقانون بمناقشة القانون مرة ثانية في السلطة التشريعية بعد إعادته إليها من قبل رئيس الدولة مع ذكر حيثيات اعتراضه وإقراره من قبل السلطة التشريعية من جديد بأغلبية معينة أكبر من الأغلبية التي كانت عند إقرار القانون في المرة الأولى .

ويتفرع حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين إلى اعتراض مطلق ، واعتراض جزئي . والفرق بين الاعتراض الجزئي والاعتراض المطلق هو أن حق رئيس الدولة يكمن في الاعتراض على القانون المقدم إليه للإصدار بكاملة . في حين يكون حق رئيس الدولة في الاعتراض الجزئي أن يكون اعتراض الرئيس على مواد معينة في القانون وليس على القانون بكامله . وقبل مقارنة الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تنبغي الإشارة إلى أن الاعتراض بشكلية يختلف عن التصديق على القوانين .

في أنه يمكن التغلب على الاعتراض بإقرار القانون في السلطة التشريعية في المرة الثانية . في حين لا يمكن التغلب على عدم تصديق رئيس الدولة على القانون . لأن عدم تصديق رئيس الدولة على القانون يعتبر إعداماً له ولا يمكن التغلب عليه . وهكذا إذا كان الاعتراض يمكن إجتيازه نسبياً بالإقرار الثاني له من قبل السلطة التشريعية ز فإن حق رئيس الدولة في التصديق على القانون في حالة عدم التصديق يستحيل مقاومته .

وتغايرت الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري بصدد كل من الاعتراض – الجزئي والكلي , والمدة التي يقدم فيها رئيس الدولة

الاعتراض والأغلبية المطلوبة لإقرار القانون المعترض عليه من قبل السلطة التشريعية مرة ثانية .

قررت أحكام ١٩ دستور في بلدان البحث حق رئيس الدولة في الاعتراض الكلي على القوانين هي دساتير لبنان (م٥٧) وسوريا لأعوام ١٩٣٠ (م٧٩ – ٨٠) ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م٦١) و ١٩٥٣ (م٧٣) و ١٩٧٣ (م ٩٨) ودستور مصر لعام ١٩٥٦ (م١٣٢ – ١٣٤) وج .ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٥١ – ٥٢) وج . ع . م . لعام ١٩٦٤ (م١١٦ – ١١٨) وج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م١١٢ – ١١٣) وج . ع . ي . لعامي ١٩٦٤ (م١٠٨) وج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ (م٧٠) وج. ي . لعام ١٩٩٠ (م٩٧) والعراق لعام ١٩٧٠ (م٥١) وتونس لعام ١٩٥٩ (فصل ٤٤) ودساتير الجزائر لأعوام ١٩٦٣ (م٥٠ –٥١) وعام ١٩٧٦ (م١٥٤ – ١٥٥) وعام ١٩٨٩ (م ١١٨) والجزائر لعام ١٩٩٦ (م١٢٧) . والسودان لأعوام ١٩٧٣ (م١٠٧) و١٩٩٨م (م٨٩) و٢٠٠٥م (م١٠٨) وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الانتقالية (م٣٧) .

وبالمقابل صمتت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث عن النص على حق رئاسة الدولة في الاعتراض علي القوانين المقرة في السلطة التشريعية مثل دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ والعراق لعام ١٩٦٤ وج . ع . ي . لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ .

والدساتير التي قررت حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين المقرة في السلطة التشريعية قد تغايرت في كل من الاعتراض المطلق و الاعتراض الجزئي . والمدة التي يحق فيها لرئيس الدولة أن يقدم فيها اعتراضه . والأغلبية المطلوبة لإقرار القانون المقر في المجلس للمرة الثانية .

أ ـ الاعتراض المطلق والاعتراض الجزئي :

تكاد تكون قد أجمعت الحكام الدستورية في البلدان العربية ذات النظام الجمهوري على عدم تجزئة الاعتراض إلى الاعتراض المطلق والاعتراض النسبي . باستثناء دستور ج .ع . ي . لعام ١٩٧٠ الذي قرر الاعتراض المطلق في نصه على أنه لرئيس المجلس الجمهوري مرة واحدة إذا وجد ضرورة لإعادة النظر في مشروع قانون أو بعض مواده إعادته إلى مجلس الشورى ضمن المدة المحددة لإصداره وذلك بقرار معلل الخ .(م ٧٠) .

ب ـ المدة التي يقدم فيها رئيس الدولة حق الاعتراض :

تغايرت أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري في النص على المدة التي يقدم فيها رئيس الدولة الاعتراض على القوانين المقرة في السلطة التشريعية . حيث نصت طائفة من هذه الدساتير على أن تكون مدة الاعتراض خلال ثلاثين يوماً كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٣٠ واللبناني لعام ١٩٢٦ ودستور سوريا لعام ١٩٧٣ ودساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج .ع . م .لعام ١٩٥٨ وج . ع . م . لعام ١٩٦٤ وج . م . ع . لعام ١٩٧١ وج . ي . لعام ١٩٩٠ والسودان لعام ١٩٧٣ والجزائر لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ وج . ع . ي . لعام ١٩٦٤ و ج. ع . ي . لعام ١٩٧٠م والسودان لعامي ١٩٩٨م و٢٠٠٥م .

وبالمقابل قررت أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث إن تكون مدة الاعتراض ١٥ يوماً مثل دساتير سوريا لعام ١٩٥٠مو١٩٥٣م و١٩٦٢م وتونس لعام ١٩٥٩م والعراق لعام ١٩٧٠م وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة . بينما قررت أحكام دستور الجزائر لعام ١٩٦٣م إن تكون هذه

المدة للاعتراض عشرة أيام[1] . وبالعودة للأحكام الدستورية في بلدان البحث سواء تلك التي قررت إن تكون مدة الاعتراض ثلاثين يوماً أو خمسة عشر يوماً أو عشرة أيام لوجدنا أنها قد انقسمت إلى تلك الدساتير التي قررت إن يكون الاعتراض خلال ثلاثين يوماً من إرسال القانون المقر إلى رئاسة الدولة لإصداره دون إن تتحدث عن القوانين المستعجلة أو عن قيام السلطة التشريعية بإصداره بعد انتهاء المدة أو الإقرار الثاني للقانون في هذه السلطة حيث اكتفت هذه الإحكام الدستورية بالنص على أنه إذا اعترض رئيس الدولة على مشروع قانون رده إلى ((السلطة التشريعية))[2] في مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس فإذا لم يرد مشروع القانون إلى هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر وإذا رد مشروع القانون في إشعار المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بموافقة ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر [3]. وهو نص عام ورد في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ وسوريا لعامي ١٩٣٠ و ١٩٧٣ والسودان لعام ١٩٧٣ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ والجزائر لأعوام ١٩٧٦م و ١٩٨٩م و١٩٩٦م والسودان لعامي ١٩٩٨م و٢٠٠٥م .

وبالمقابل قررت أحكام الدستور اللبناني مدة الاعتراض بثلاثين يوماً من جهة . واستثنى من ذلك القوانين المستعجلة طبقاً لما ورد في المادتين ٥٦ و ٥٧ منه. لقد خولت المادة ٥٧ منه لرئيس الجمهورية إن يطلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة خلال المهلة المعينة لنشره ولا يجوز أن يرفض طلبه وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من نشر القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه الخ . غير إن المادة ٥٦ منه قد نصت على

[1] - ملاحظة : المواد هي نفس المواد المذكورة أعلاه.
[2] التقويس من عند المؤلف.
[3] راجع المواد المذكورة أعلاه .

أن ينشر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة . أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً خاصاً بوجوب استعجال نشرها فيجب عليه نشرها في خلال خمسة أيام[١] وإذا كانت الطائفة السابقة من دساتير بلدان البحث قد قررت مدة الاعتراض بثلاثين يوما فإن طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث قد قضت بأن تكون مدة اعتراض رئيس الدولة على القوانين المقرة في السلطة التشريعية خمسة عشر يوماً من حيث المبدأ كما هو الحال في دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ و١٩٥٣ و١٩٦٢ وتونس ، والعراق لعام ١٩٧٠ . غير أن أحكام هذه الطائفة من الدساتير قد تغايرت في تفاصيل هذه الأحكام .

مثال ذلك قررت أحكام الدساتير السوري لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و١٩٦٢ أنه إذا وجد رئيس الجمهورية ضرورة لإعادة النظر في القوانين غير المستعجلة أعادها إلى المجلس ضمن المدة المحددة لإصدارها وذلك بمرسوم معلل متخذ في مجلس الوزراء (ف . أ م٦٢ من دستوري ١٩٥٠ و١٩٦٢) وبذلك فإن هذين الدستورين قد حددا صلاحية رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين غير المستعجلة المقرة في السلطة التشريعية . وعليه فإن رئيس الدولة طبقاً لأحكام الدستورين المذكورين لا يستطيع الاعتراض على القوانين المسجلة من جهة. واشترطا الدستوران أن يكون الاعتراض بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء من جهة ثانية . أي أنه قد أشرك الشق الثاني من السلطة التنفيذية في حق الاعتراض . وإن كان معلوماً أن رئيس الجمهورية هو الذي يتحكم في مجلس الوزراء .

---

[١] مزيد من الإطلاع حول القوانين المستعجلة راجع كتابنا السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري . النشاط البرلماني (مصدر سابق) .والجزء السابع من هذا البحث .

ومع أن أحكام دستور سوريا لعام ١٩٥٣ قد اتفقت معها في المدة التي يجب أن يقدم فيه رئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين المقرة في المجلس لأنه قد تغايرت مع الحكمين السابق كل من أن الدستور الجديد لم يمنع رئيسي الجمهورية من حق الاعتراض على القوانين المستعجلة . لأنه قد خول له حق تقديم الاعتراض إذا وجد رئيس الجمهورية ضرورة لإعادة النظر في قانون ما أعاده إلى المجلس ضمن المدة المحددة لإصداره وذلك برسالة معللة (ف . أ م٧٤) . ولم يشر هذا الدستور إلى اتخاذه في مجلس الوزراء لأن هذا الدستور قد أخذ بالنظام الرئاسي .وسلك الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ مسلكاً معقداً في عملية إقرار مشروعات القوانين بعد الاعتراض عليها بين كل من مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني ورئيس الجمهورية بالشكل التالي : ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقرها مجلس قيادة الثورة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها إلى مكتب رئيس المجلس الوطني فإذا وافق المجلس على المشروع يرفع لرئيس الجمهورية لإصداره . أما إذا رفض المجلس الوطني أو أعدل فيه يعاد ثانية إلى مجلس قيادة الثورة . فإذا قبل الأخير التعديل رفع المشروع إلى رئيس الجمهورية لإصداره . أما إذا أصر مجلس قيادة الثورة على رأيه في القراءة الثانية يعاد إلى المجلس الوطني ليعرض في جلسة مشتركة بين المجلسين .

ويعتبر القرار الصادر بأكثرية الثلثين نهائياً (م٥٠) . هذا عندما تكون مشروعات القوانين مقدمة من مجلس قيادة الثورة أما حين تكون المشاريع مقدمة من رئيس الجمهورية فإنها تخضع للمداولة بين المجلس الوطني ومجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية حيث ينظر المجلس الوطني خلال مدة ١٥ يوماً في مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية فإذا رفض المجلس المشروع يعاد إلى رئيس الجمهورية مع بيان الأسباب التي أوجبت

رفضه . أما إذا قبله فيرفع إلى مجلس قيادة الثورة فإن وافق عليه أصبح قابلاً للإصدار . أما إذا عدل فيه المجلس الوطني يرفع المشروع إلى مجلس قيادة الثورة فإن وافق عليه أصبح قابلاً للإصدار . أما إذا رفض مجلس قيادة الثورة تعديل المشروع ، أجرى عليه تعديلاً يعاد ثانية إلى المجلس الوطني خلال أسبوع . فإذا أخذ المجلس الوطني برأي مجلس قيادة الثورة ، رفع المشروع لرئيس الجمهورية لإصداره . أما إذا أصر المجلس الوطني في القراءة الثانية على رأيه تعقد جلسة مشتركة للمجلسين . ويعتبر المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعياً ويرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره (م٥٢) .

وإذا تقدم ربع عدد أعضاء المجلس الوطني باقتراح القوانين (باستثناء القوانين الخاصة بالمسائل المالية والعسكرية والأمن العام فإنه لا يحق لأعضاء المجلس الوطني تقديم الاقتراح فيها)[1]. فإذا وافق المجلس على مشروع القانون يرفع إلى مجلس قيادة الثورة للنظر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله إلى مكتب المجلس . فإذا وافق عليه مجلس قيادة الثورة رفع المشروع إلى رئيس الجمهورية لإصداره . أما إذا رفضه مجلس قيادة الثورة يعاد المشروع إلى المجلس الوطني . أما إذا عدل فيه مجلس قيادة الثورة يعاد ثانية إلى المجلس الوطني . فإذا أصر الأخير على رأيه في القراءة الثانية تعقد جلسة مشتركة للمجلسين برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة أو نائبه ويعتبر المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعياً ويرفع لرئيس الجمهورية لإصداره (م٥٣) .

بيد أن تعشب المدلولات لا تعني أن مجلس قيادة الثورة المجلس الأعلى للسلطة التشريعية كما هي الحال في السلطات التشريعية التي تتألف من مجلسين . وإنما مجلس قيادة الثورة القيادة العليا للدولة والمؤلف من القيادة

[1] إن تقاليد النظام التشريعي الإنجليزي قد منعت أعضاء السلطة التشريعية من حق الاقتراح للمسائل الخاصة بالشؤون المالية . مزيداً من الاطلاع راجع السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري . الجزء الثامن من هذا البحث – الفقرة الخاصة بالمبادرة البرلمانية .

القطرية للحزب الحاكم . وظاهر النص الذي يوحي بعدم وجود صلاحية رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين لا تخفي النصوص الدستورية التي خولت له هذا الحق من خلال كونه رئيس مجلس قيادة الثورة والأمين العام للحزب الحاكم والوحيد . لهذا فإن رئيس الدولة قد تمتع بصفته رئيس مجلس قيادة الثورة بحق التصديق على القانون (م٣٨ و م٣٧) . وبناءً على ماتقدم وبما أن رئيس مجلس قيادة الثورة مهيمن على مجلس قيادة الثورة بصفته أمين عام الحزب الحاكم والأعضاء في هذا المجلس هم أعضاء القيادة القطرية لهذا الحزب .

وإذا كان رئيس مجلس قيادة الثورة مهيمن على الأخير فإن مجلس قيادة الثورة مهيمن على المجلس الوطني بإعتبار الأغلبية الساحقة ورئاسة المجلس هم من أعضاء الحزب الحاكم وأنصاره . وعليه فإن سلطة رئيس مجلس قيادة الثورة (رئيس الجمهورية في نفس الوقت) هي السائدة . أما صلاحيات المجلس الوطني فإنها لم ترقى إلى مستوى إقرار مشاريع القوانين المقدمة إليه في المداولة الثانية (مزيداً من الاطلاع راجع المبادرة البرلمانية الكتاب الثاني من هذا البحث) . حيث يتم ذلك بإجتماع مشترك للمجلس الوطني ومجلس قيادة الثورة برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة (رئيس الجمهورية) في العراق .

وبالمقابل أتى النص الخاص بالإعتراض في قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة بشكل موجز وواضح في نصه على أنه يمكن لمجلس الرئاسة نقض أي تشريع تصدره الجمعية الوطنية على أن يتم ذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ مجلس الرئاسة من قبل رئيس الجمعية الوطنية بإقرار ذلك التشريع وفي حالة النقض يعاد التشريع إلى الجمعية الوطنية التي لها أن تقر التشريع مجدداً بأغلبية الثلثين غير قابلة للنقض خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً (م٣٧) .

هذا وقبل أن ننتقل إلى الأغلبية المطلوبة لإقرار القانون الذي اعترض عليه رئيس الدولة ، من جديد في السلطة التشريعية نود أن نتطرق لنصوص دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ . لقد قررت أحكام هذه الدساتير أنه لا يصبح مشروع القانون قانوناً إلا إذا أجازه المجلسان سواء بلا تعديل أو بتعديلات أتفق عليها المجلسان ووافق عليها مجلس السيادة عند وصول تلك الموافقة يصبح مشروع القانون قانوناً نافذ المفعول (ف٣ م٦٨ من دستور ١٩٥٦) . ويرسل مشروع القانون بعد أن يجيزه المجلس الذي نشأ فيه للمجلس الآخر الذي يكون له . أما أن يجيزه بلا تعديل أو يرفضه أو يعدله ثم يعيده كما عدل للمجلس الذي نشأ فيه (ف ٤ من المادة) وإذا رفض مجلس الشيوخ مشروع قانون أجازه مجلس النواب أو أعاد مشروع القانون لمجلس النواب بتعديلات لم يقبلها ذلك المجلس أو تأخر مجلس الشيوخ في إجازة مشروع القانون في حينه تنطبق الأحكام الآتية :

أ- في حالة مشروع القانون المالي ، بعد مضي ثلاثة شهور من تاريخ تقديمه لمجلس الشيوخ يجوز عرض مشروع القانون على مجلس السيادة للموافقة وعند وصول تلك الموافقة يصبح مشروع القانون قانوناً بالرغم من رفضه أو تعديله بواسطة مجلس الشيوخ أو تأخره عن إجازته .

ب- في حالة أي مشروع قانون آخر ، إذا أجازه مجلس النواب في دورتين متتاليتين للانعقاد ورفضه مجلس الشيوخ أو أعاده بتعديلات لم يقبلها ذلك المجلس أو تأخر مجلس الشيوخ عن إجازة مشروع القانون في كل من دورتي الانعقاد فعندئذ إذا مضى عام بين تاريخ تقديم مشروع القانون في مجلس النواب في دورة الانعقاد الأولى وبين التاريخ الذي أجازه فيه مجلس النواب في دورة الانعقاد الثانية يجوز عرض مشروع القانون على مجلس السيادة للموافقة عليه وعند وصول تلك الموافقة يصبح مشروع القانون قانوناً بالرغم من رفضه أو

تعديله بواسطة مجلس الشيوخ أو تأخره عن إجازته (ف . ٥ من المادة) . وإذا تفحصنا النصوص المذكورة أعلاه في هذه المادة في العلاقة بين مجلسي البرلمان فأن أحكام هذا الدستور قد قررت أن موافقة مجلس السيادة على المشاريع المقدمة من مجلس النواب كافيه لنفاذ القانون وإن كان لم يوافق عليه مجلس الشيوخ . غير أنه لم يقرر نصاً حق مجلس السيادة على الاعتراض على القوانين أن إرسال مشروع القانون من مجلس إلى أخر في السلطة التشريعية المكونة من مجلسين قد قررا جميع الأحكام الدستورية العربية التي نصت على المجلسين من حيث المبدأ في دساتير الجزائر لعام ١٩٩٦م والمغرب لنفس العام والسودان لعام ٢٠٠٥م .

ومع أن السلطة التشريعية السودانية قد تحولت من المجلسين إلى المجلس الواحد ثم عادت إلى المجلسين في الدستور الانتقالي لعام ٢٠٠٥م . إلا أن أحكام الدستورين السودانيين لم تقرر حق رئاسة الدولة الجماعية بالاعتراض وفقاً للنص التالي : لقد نصت المادة ٦٦ من دستور ١٩٦٤ على أنه لا تكون مشروعات القوانين التي تقرها الجمعية التأسيسية إلا بموافقة مجلس السيادة . وقد اتفقت مع هذه المادة في النص أحكام الدستور السوداني المؤقت لعام ١٩٨٥ (مع تغير تسمية رئاسة الدولة فيه إلى مجلس رأس الدولة) . وبناء على ما تقدم فإن أحكام هذه الدستورية لم تخول للرئاسة الجماعية لرئاسة الدولة حق الاعتراض . وخولت لها حق الموافقة على القوانين المقرة في السلطة التشريعية بصورة جماعية أي من قبل رئاسة الدولة الجماعية .

أما أحكام دستور ج . ي . لعام ١٩٩٠ فقد خولت لمجلس الرئاسة جماعياً حق الاعتراض . في حين كان هذا الحق من صلاحيات رئيس المجلس الجمهوري غير المقيدة بموافقة المجلس الجمهوري في دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ . ثم أصبح هذا الحق من إختصاصات رئيس الجمهورية بعد تعديل

دستور ج . ي . في ١٩٩٤/٩/٣١ (راجع م ١٠١) . والمدة المحددة لحق الاعتراض المقدم من قبل رئيس الدولة في خلال عشرة أيام في الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ (راجع م٤٩ و م٥٠ منه) .

وإذا كانت الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد تغايرت بصدد المدة التي يحق فيها لرئيس الدولة الاعتراض . وتقرير بعض الدساتير عدم حق الرئيس في الاعتراض على القوانين المستعجلة . فإن هذه الأحكام قد تغايرت بصدد الأغلبية المطلوبة لإقرار القانون الذي أعترض عليه رئيس الدولة ، في المناقشة له من جديد بعد ذلك.

قررت طائفة من أحكام دساتير الدولة العربية ذات النظام الجمهوري أن يقر القانون للمرة الثانية في السلطة التشريعية (أي بعد الاعتراض) بأغلبية ثلثي أعضاء السلطة التشريعية في دساتير سوريا لعام ١٩٣٠ (م٨٠) وعام ١٩٧٣ (م٩٨) ومصر لعام ١٩٥٦ (م١٣٣ و ١٤٢) وج . ع . م . لعام ١٩٥٨(م ٥١، ٥٢) وج . ع . م . لعام ١٩٦٤ (م١١٧ ، ١١٨) و ج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م١١٣) والسودان لأعوام ١٩٧٣م (م١٠٧) و١٩٩٨م (م٨٩) و٢٠٠٥م (م١٠٨) و ج. ع . ي . لعام ١٩٦٤ (م١٠٨) و ج. ع . ي . لعام ١٩٧٠ (م٧٠) وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة الصادر عام ٢٠٠٤م (م٣٧) . والتونسي لعام ١٩٥٩ (فصل ٤٤) والجزائر لأعوام ١٩٧٦ (م ١٥٤ ـ ١٥٥) و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ (م ١٢٧) .أما أغلبية الثلثين التي قررها الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ . فإنها ليست أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الوطني العراقي . وإنما أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الوطني ومجلس قيادة الثورة ، الذي لا يعتبر أحد مجلس السلطة التشريعية .

وهناك طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث قررت أن تكون الأغلبية المطلوبة لإقرار القانون الذي أعترض عليه رئيس الدولة هي الأغلبية المطلقة

في دساتير لبنان (م٥٧) وسوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م٦١) و ١٩٥٣ (م٢) وج . ي . لعام ١٩٩٠ (م٧٩). وكان الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ الدستور الوحيد الذي لم يقرر أغلبية محددة في هذه الحالة لقد نصت المادة ٤٩ منه على أن يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها الخ. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين ، التداول في شأنها مرة ثانية ولا يمكن رفض طلبه (م٥٠) . بيد أن المادة ٥١ منه لم تقرر النسبة اللازمة للأغلبية المطلوبة لإقرار القانون الذي أرجعه رئيس الجمهورية إلى المجلس حيث قضت بأنه : إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني هو الذي يتولى إصدارها ، دون الإشارة إلى الأغلبية المطلوبة .

هذا وإذا تفحصنا عمل سلطات الدولة العليا في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ومدى حدوث حق الاعتراض في واقع عمل هذه السلطات لوجدنا أنه قد حدث في الواقع في بعض الدول العربية ذات النظام الجمهوري . في حين لم يحدث في دول أخرى .

والدول التي حدث فيها الاعتراض من قبل رئيس الدولة على القانون المرفوع إليه من السلطة التشريعية . مثال ذلك إستخدام رئيس الجمهورية السوري حق الاعتراض عام ١٩٥١حين طلب إعادة القانون المتضمن أصول المحاكمات أمام المحكمة العليا إلى مجلس النواب للنظر فيه للمرة الثانية بناء على الأسباب التي وردت مع المشروع المعاد من قبل رئيس الجمهورية [1] . وحدث في ج . ع . ي . أن أستخدم رئيس الدولة حقه في الاعتراض مرتين . طلب في المرة الأولى أن طلب رئيس المجلس الجمهوري في ١٢/٣/ ١٩٧٣ إعادة النظر في مشروع قانون المرتبات الذي أقره المجلس . وبعد إعادة

---

[1] راجع فؤاد شباط . الحقوق الدستورية مرجع سابق صفحة ٢٧٧ .

التصويت على مشروع القانون وافق على طلب التعديل المقدم من رئيس المجلس الجمهوري وصدر القانون . أما المرة الثانية فقد أستعمل رئيس مجلس القيادة حقه في الاعتراض حين أقر مجلس الشورى مشروع قانون الانتخاب الجديد عام ١٩٧٥ ورفعه إلى رئيس مجلس القيادة لإصداره . فرد رئيس مجلس القيادة بالاعتراض على ١١ مادة في القانون . ورفض مجلس الشورى التعديلات المقدمة من رئاسة الدولة وأقره في المداولة الثانية بأغلبية ٢/٣ أعضاء مجلس الشورى وصدر القانون .

ولم ينحصر الأمر على سوريا و ج . ع . ي . في هذا الشأن حيث أستخدم الرئيس المصري هذا الحق في ١٩٧٨/٥/٣١ لأول مرة في تاريخ نظام الحكم في العهد الجمهوري في مصر . حين رد قانون الضرائب إلى المجلس في خلال المدة المحددة . إلى درجة أن رئيس مجلس الشعب نفسه أعتبر ذلك أول سابقة دستورية في مصر حيث لم يستخدم هذا الحق من قبل قط [1] . علماً بأن مشروع هذا القانون قدم من الحكومة ولم يدخل عليه المجلس تعديلات قط . وهو ما أعتبره بعض فقهاء القانون الدستوري لغزاً يصعب فهمه [2] . وذلك لأن مشروع القانون مقدماً من الحكومة ومجلس الوزراء هو الذي قام بإعداده مكتب ورئيس الجمهورية [3] هو الذي يحيل مشروع القانون إلى السلطة التشريعية بقرار جمهوري [4] .

---

(١) مزيد من الاطلاع راجع . قائد محمد طربوش . السلطات العليا في الجمهورية العربية اليمنية . أطروحة دكتوراه فلسفة في فقه القانون كلية الحقوق جامعة موسكو ١٩٨٢ ص ٣٥ باللغة الروسية.

(٢) راجع تقرير اللجنة المختصة بدراسة اعتراض الرئيس السادات . الأهرام ١٩٧٨/٦/١ .

(٣) عمر حلمي فهمي . الوظيفية التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني . القاهرة ١٩٨٠ ص ٢٠٧ .

(٤) تقرير اللجنة البرلمانية الأهرام ١٩٧٨/٦/١ ص ٢ .

إن وجهة النظر القائلة بأنه من غير المتصور أن يقوم رئيس الجمهورية بعد ذلك بالاعتراض وجهة نظر صائبة . خاصة وأن المجلس لم يدخل تعديلات على المشروع . وفي ظل الأغلبية الساحقة في مجلس الشعب من أعضاء الحزب الوطني الحاكم ورئيس الجمهورية رئيس هذا الحزب وزعيمه الحقيقي (راجع أعلاه حول قوة رئيس الدولة في الحزب الحاكم) .

وأستخدم رئيس الدولة حق الاعتراض في لبنان قبل السبعينات [1] . في حين لم يستخدم رئيس الدولة هذا الحق في بقية بلدان البحث (في كل من العراق والجزائر وتونس) [2].

حق رئيس الدولة في إصدار اللوائح :

المقصود باللوائح – تلك اللوائح الإدارية التي يصدرها رئيس الدولة وتتضمن قاعدة مجردة . وبواسطة هذه اللوائح تشارك السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية – لأن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع . وعليه فإنه يجوز له حق إصدار لوائح للسلطة التنفيذية في بعض المسائل بواسطة ما اصطلح عليه باللوائح الإدارية .

ولهذه اللوائح معياران : المعيار الشكلي والمعيار المادي .

ويعتمد المعيار الشكلي : على الهيئة التي تكون مصدر عمل الإصدار بحيث يعد عملاً تشريعياً إذا كان مصدره السلطة التشريعية وعملاً قضائياً إذا كان مصدره إحدى هيئات القضاء وعملاً إدارياً إذا كان مصدره إحدى الهيئات الإدارية .

---

[1] حول هذا راجع أنور الخطيب . المجموعة الدستورية . دستور لبنان الجزء الثاني مرجع ص ١٣٠ .

[2] حيث لم يستخدم رئيس الجمهورية الجزائرية حق الاعتراض . حول ذلك راجع يو . أ . يودين السلطة التمثيلية في الدولة في بلدان أفريقيا ذات التوجه الاشتراكي . كتاب الدولة والقانون في الدولة النامية . مطبعة الدولة موسكو ١٩٨٤ ص ٦٦ باللغة الروسية .

ويعتمد المعيار المادي: على الموضوع دون الشكل في تكييف الطبيعة القانونية للعمل فتعد اللوائح أعمالاً تشريعية بسبب أنها تنشئ قواعد عامة مجردة تطبق على الجميع ، أو تطبق على طائفة منهم دون تحديد أو تعيين الأشخاص بالذات شأنها في ذلك شأن التشريعات العادية [1] . وبناء على ما تقدم تعتبر اللوائح أعمالاً ذات طبيعة من الناحية المادية . بينما تعتبر أعمالاً إدارية من الناحية الشكلية . وبما أن الأصل في التشريع من اختصاص السلطة التشريعية فإن تشريعات السلطة التنفيذية هي بمثابة تشريعات فرعية تختلف عن التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية . ولما كانت اللائحة – تشريع فرعي فإنه يتحتم عليها إتباع أحكام التشريع العادي الصادر من السلطة التشريعية ولا يمكن أن تخالف أحكامه .

وبناء على ما تقدم فإن اللائحة هي عبارة عن قرار إداري صادر عن الجهة الإدارية . وبذلك تختلف اللائحة الإدارية عما تصدره الإدارة من قرارات إدارية فردية والفرق بين اللائحة وبين القرار الإداري يكمن في أن اللائحة تعتبر من القرارات الإدارية العامة تنشئ قاعدة عامة مجردة وتطبق على عدد غير محدد من الأفراد . في حين يعتبر القرار الإداري الفردي – صادر من السلطة الإدارية يحدث أثراً قانونياً تجاه فرد معين أو أفراد محددين بالذات . مثل تعيين أحد الأفراد أو بعضهم في إحدى الوظائف أو الفصل منها . وعلى هذا الأساس تختلف اللائحة عن القرار الإداري رغم اتفاقهما من حيث المصدر(السلطة الإدارية) التي تقوم بإصدار كل منها . بيد أنه ليس للائحة مجال في التدخل بالتشريع في المجالات المخصصة للقانون مثل مجال الحريات العامة والحقوق

---

[1] ومزيداً من الاطلاع راجع . محسن خليل . النظم السياسية . مرجع سابق صفحة ٨٠٠ .

الفردية [1] وبالعودة إلى الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري . نجد أنها قد تغايرت في نصوصها بصدد اللوائح . لقد قررت أحكام عشرة دساتير في هذه البلدان اللوائح في حين صمتت عن النص على ذلك أحكام ١٣ دستور في هذه البلدان .

والدساتير التي قررت اللوائح قد تغايرت في جوهر نصوصها بهذا الشأن . مثلاً على ذلك أكتفت طائفة من هذه الدساتير بالنص على أنه لرئيس الدولة أن يصدر اللوائح . بينما قضت طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث لرئيس الدولة حق إصدار اللوائح وترتيب المصالح العامة . في حين انحصرت أحكام طائفة ثالثة بالنص على حق رئيس الدولة بترتيب المصالح العامة فقط . وإذا كان حق رئيس الدولة في إصدار اللوائح يعود إلى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ (راجع م ٣٧) بنصها على حق رئيس الدولة بأن يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها [2] . بيد أنه قد تمتع رئيس الدولة المصري بهذا الحق بنفس الصيغة مع إضافة جديدة خول بموجبها لرئيس الدولة أن يفوض غيره في إصدارها ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه في الدستور المصري لعام ١٩٧١ (م١٤٤) .

وبالمقابل ورد نص في طائفة أخرى من الدساتير بهذا الصدد قضى بأن يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لتنفيذ المصالح العامة ويشرف على إدارتها في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م١٣٧) وج . ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٥٤) وج .ع . م . لعام ١٩٦٤ (م١٢١) في حين إنحصر حق رئيس الدولة في ج . ع . ي . بموجب دستور ١٩٦٤ على النص على إصدار القرارات اللازمة لتنسيق المصالح العامة (م١١١) دون الإشراف عليها كما هي في أحكام

---

[1] مزيد من الاطلاع . راجع ماجد راغب الحلو . القانون الدستوري . مرجع سابق ص ١٦٩
[2] وقد ورد نفس النص في الدستور المصري لعام ١٩٣٠ (م٣٧) .

الدساتير الثلاثة السابقة . وأمتد حق رئيس الدولة المصري وفقاً لدستور ١٩٧١ إلى إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المصالح العامة (م ١٤٦)[1].

أما ما يخص اللوائح فإنه قد تطور التشريع المصري بهذا الشأن من حق رئيس الدولة في وضع اللوائح اللازمة الخ . في دستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠ إلى إضافة لوائح الضبط إلى جانب اللوائح اللازمة حيث يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح ألازمة لتنفيذ القوانين وله أن يفوض غيره في إصدارها . وتصدر قرارات الرئيس في هذا الشأن بناء على عرض الوزير المختص . ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه . في دستور مصر لعام ١٩٥٦ (م ١٣٨) ومع أن أحكام دستور ج . ع . م . و ج . ع . ي . لعام ١٩٦٤ قد إتفقت مع بداية المادة المذكورة أعلاه في دستور مصر لعام ١٩٥٦ . إلا أن أحكام الدستورين المصري واليمني لعام ١٩٦٤ لم تشترطا أن يكون هذا الإصدار بناء على عرض الوزير المختص . إذا أصبح حق إصدار اللوائح الخ . من حق رئيس الدولة بدون عرض الوزير المختص . وفقاً للنص التالي : يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وله أن يفوض غيره في إصدارها . ويجب أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذها في دستور ج . ع . م . لعام ١٩٦٤ (م١٢٢) ودستور ج . ع . ي . لعام ١٩٦٤ (م ١١٢) .

وأنحصر حق رئيس الدولة في الدستورين السوريين لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ على حق التوقيع على المراسيم التنظيمية والمراسيم الأخرى التي ترفع إليه وفقاً لأحكام القانون (م٨٠) ويصدر رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء مراسيم بالأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها أو تعديل أحكامها (م٩٥ من الدستورين السوريين المذكورين

---

(١) هناك خلاف بين فقهاء القانون المصري حول هذا لمزيد من الإطلاع راجع ماجد راغب الحلو القانون الدستوري . مرجع سابق صفحة ١٧١ .

وهذا النص المتغاير مع أحكام الدساتير المصرية واليمنية بهذا الشأن يعبر عن أخذ الدستورين السوريين بالنظام البرلماني وأخذ الدساتير المذكورة أعلاه بالنظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي . لهذا فإن نص الدستورين السوريين قد إقتربت من الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ .

وبالمقابل إقتربت أحكام الدستور السوري لعام ١٩٧٣ من أحكام دساتير مصر لعام ١٩٥٦ و ج . ع . م . لعام ١٩٦٤ وج . ع . ي . لنفس العام . لقد نصت المادة ٩٩ من الدستور السوري لعام١٩٧٣ على أن يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقانون ، دون الإشارة إلى لوائح الضبط أو ترتيب المصالح العامة الخ .

وإذا كانت تلك الصلاحيات من إختصاص رئس الجمهورية في دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري المذكورة آنفاً . فإن الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ قد قرر لمجلس قيادة الثورة حق إصدار القرارات في كل من تمليه ضرورة تطبيق أحكام القوانين النافذة في الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ (ف . ب. م٤٢) ولم يقرر هذا الدستور لوائح الضرورة إن التفويض حيث إنحصر حق رئيس الجمهورية على أن يصدر المراسيم اللازمة لممارسة إختصاصاته المنصوص عليها في الدستور (ف . ب . م٥٦) .

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه قد تباينت المصطلحات في الدساتير المذكورة أعلاه وفقاً للترجمة من الدساتير الفرنسية ، ووضع مقابل المصطلحات في الدساتير العربية المذكورة أعلاه . هذا وتجدر الإشارة إلى أنه رغم أن الدستورين السوريين لعام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ والدستور اللبناني لم يقرر نصاً حق رئيس الدولة إصدار اللوائح الخ . دون تدخل مجلس الوزراء . إلا أنه نظراً لأن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس إجتماعات مجلس الوزراء في ظل تلك الدساتير . وحين يجتمع مجلس الوزراء برئاسة رئيسه يسمى اجتماع وزاري .

فإن رئيس الدولة قد تمتع بهذا الحق في الواقع العملي . لقد أمتلك رئيس الجمهورية وفقاً لوجهة نظر جانب من الفقه اللبناني حق (التشريع الفرعي واللوائح الإدارية ـ المراسيم العامة أو الأنظمة الإدارية [١] وهو ما يعتبره علماً القانون المصري إنها قرارات إدارية حيث الشكل يسبب صدوره من قبل الرئيس كما سبق القول . وأعمال تشريعية من حيث الموضوع لأنها تضع قواعد قانونية عامة [٢]). وإن كان هناك قانونيون يرون أن حق رئيس الدولة في إصدار اللوائح ـ القرارات قد أتت ضمناً في المادة ٥١ من الدستور اللبناني . وأن العرف قد جرى على العمل به في هذا الشأن من جانب السلطة التنفيذية [٣] . علماً بأن التشريعات السورية واللبنانية والمصرية والجزائرية والتونسية مستلهمة من التشريع الدستوري الفرنسي . إلا أن التشريعات الدستورية اللبنانية والسورية حتى ١٩٦٢ قد استلهمت من دساتير فرنسا للجمهوريتين الثالثة والرابعة . في حين كان استلهام الأحكام الدستورية المصرية والجزائرية والتونسية والسورية لعام ١٩٧٣ والسوداني لنفس العام من التشريع الدستوري للجمهورية الخامسة الفرنسية إلى هذا الحد أو ذاك . على أن هذه

---

(١) أنظر زهدي يكن . التنظيم الإداري . تنظيم الإدارة المركزية والمحلية بيروت ص ٢٥٠ . وحسن الحسن المرجع السابق ص ٢٢٠ . وشفيق حاتم . محاضرات في القانون الإداري بيروت ١٩٦٢ ـ ١٩٦٣ ص ١٨٥ .

(٢) أنظر محسن خليل . النظم السياسية مرجع سابق ص ٨٣ . حسن الحسن مرجع سابق ص ٢٢٣ محسن خليل القضاء الإداري اللبناني بيروت ١٩٨٢ ص ٣٢ فؤاد العطار . المرجع السابق ص ٥٤٨ . محمد فؤاد مهنا القانون الإداري العربي في ظل الاشتراكي الديمقراطي التعاوني القاهرة ١٩٦٧ ص ٩ و ١١ محمود حلمي دستور ج . م . ع . والدساتير المصرية . القاهرة ١٩٧٣ ص ٥٤ . إدمون رباط . محاضرات في القانون الدستوري اللبناني بيروت ١٩٦٤ ـ ١٩٦٥ ص ١٢٥ . مصطفى أبو زيد . النظام البرلماني اللبناني مرجع سابق ص ٣٩١ .

(٣) أنظر . مصطفى أبو زيد . النظام البرلماني اللبناني مرجع سابق ص ٢٩٢ . عبد الحميد متولي . القانون الإداري القاهرة ١٩٥٨ ص ١٣٨ .

اللوائح.. الخ . تقوي صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التشريع وسلطته في مجال تقيد الحريات العامة المكفولة دستورياً [1] .

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة بذلك التباين فإن أحكام الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ قد قررت أن يضطلع رئيس الدولة بالسلطة التنظيمية (م١١١ – ف ١٠) ودستورا الجزائر لعامي ١٩٨٩م و١٩٩٦م (م٧٧) .

وبالمقابل صمتت عن النص على ذلك أحكام دساتير سوريا لعامي ١٩٢٠ و ١٩٣٠ والسودان لأعوام ١٩٥٦م و١٩٦٤م و ١٩٨٥م و١٩٩٨م و٢٠٠٥م والعراق لعامي ١٩٢٥م و ١٩٦٤م وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة . و ج . ع . ي . لأعوام ١٩٦٥ و ١٩٦٧ و ١٩٧٠ وج . ي . لعام ١٩٩٠ . على أن رئيس الدولة قد أمتلك صلاحيات إصدار القرارات المؤقتة التي لها قوة القانون .

---

[1] أنظر . إبراهيم شيخا . النظام الدستوري اللبناني مرجع سابق ص ٥٢٦ . إبراهيم شيخا . تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ١٩٨٣ ص ٤٢٧ . ماجد راغب الحلو . القضاء الإداري . الإسكندرية ١٩٧٧ ص ٤١ .

صلاحيات رئيس الدولة في إصدار

القرارات المؤقتة التي لها قوة القانون

أصطلح في الفقه على أن صلاحيات رئيس الدولة في إصدار القرارات المؤقتة التي لها قوة القانون تنبع من حقه في الحفاظ على كيان الدولة واستمرارها . وحجة الفقه في ذلك أن النصوص الدستورية كاشفة ومقررة لذلك . حيث أن صدور هذه القرارات المؤقتة في أثناء غياب السلطة التشريعية من قبل السلطة الحاكمة التي بيدها مقاليد الأمور تصبح قوانين تشريعية بالمعنى الفني لهذا الإصطلاح سواء نص الدستور على ذلك أم لا . والمتفق عليه في الفقه أنه عند عودة الحياة النيابية وإنعقاد السلطة التشريعية لا يكون ثمة داع لإعادة طرح هذه التشريعات عليها بل تظل هذه القوانين قائمة ونافذة ومنتجة لآثارها حتى تعدلها تلك السلطة طبقاً للإجراءات المقررة لها في الدستور المعني حسب وجهة نظر جانب من الفقه [1] .

بيد أنه حين تعرض هذه القرارات المؤقتة بقوانين على السلطة التشريعية فإن الأخيرة حرة في أن تقبلها أو ترفضها أو تعدلها . بسبب أن السلطة التشريعية هي عضو التشريع الأصيل . وما دامت تملك حق إصدار أي تشريع ابتداء بالدستور (في الأنظمة البرلمانية) وإنتهاء بالقرار فإنه من حقها أن تعدل أو تلغي أي تشريع نافذ .

وبما أن الأمر كذلك فأن من حقها أيضاً أن تعدل أو تلغي القرارات بقوانين لها قوة القانون عملاً بالقاعدة الفقهية القائلة بأن من يملك الأكثر يملك الأقل .

وبالعودة إلى أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري نجد أنها قد تباينت في تلك الدساتير التي قررت حق رئاسة الدولة في إصدار القرارات

---

(1) مزيد من الإطلاع راجع . سليمان الطماوي . السلطات الثلاث مرجع سابق .

المؤقتة بقوانين . وأخرى صمتت عن النص على حق رئاسة الدولة في بإصدار القرارات المؤقتة بقوانين . لقد نصت أحكام ٢٨ دستور على حق رئاسة الدولة في إصدارا القرارات المؤقتة بقوانين. بينما صمتت أحكام ٨ دساتير عن النص على ذلك . والدساتير التي قررت حق رئاسة السلطة التنفيذية إصدار القرارات بقوانين قد تغايرت في جوهر نصوص تلك الدساتير بهذا الصدد (*) .ابتدأت مسيرة الأحكام الدستورية في البلاد العربية بتقرير حق رئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين في عهد النظام الملكي . مثال ذلك نصت أحكام ثلاثة دساتير على أن يصدر الملك مراسيم تكون لها قوة القانون إذا حدث فيما بين إنعقاد السلطة التشريعية ما يوجب الإسراع إلى إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير الخ . غير أنه إذا كانت أحكام الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ (م ٤١) و ١٩٣٠ (م ٤١) قد نصت على أنه . إذا حدث فيما بين أدوار إنعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول إجتماع له . فإذا لم تعرض ولم يقرها المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون .

وقضت الفقرة الثالثة من المادة ٢٦ من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ بأنه : إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو الدفع لخطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في

(*) تجدر الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية قد نالت حق التفويض من السلطة التشريعية في بريطانيا في عام ١٩١٤/٨/١٩ حتى لغاء إلى ذلك في ١٩٤٧/٨/١ وفي فرنسا سمح البرلمان في ١٩٢٣/٧/٢٣ بإصدار مراسيم بقوانين لإيقاف بعض القوانين التي كانت قد صدرت عام ١٩١٨ و١٩٢١ و ١٩٢٣ . لمزيد من الإطلاع هذا راجع طبقة الحرف القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في ج . ع . م . القانون ١٩٦٤ ص ٣٧٤ . وسليمان الطماوي . القضاء الإداري – الكتاب الثاني قضاء التأديب دراسة مقارنة القاهرة ١٩٧١ ص ٥٠٢ – ٥٠٥ وبشار عبد الهادي الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن – دار الفرقان عمان ١٩٨٢ ص ١٥ .

الميزانية أو القانون خاص أو القيام بواجبات المعاهدات فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزارة يكون لها قوة قانونية تقضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال على أن لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي ويجب عرضها جميعاً على مجلس الأمة في أول اجتماع عدا ما يصدر منها لأجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي فأن لم يصدن مجلس الأمة هذه المراسيم فعلى الحكومة أن تعلن إنتهاء حكمها وتعتبر ملغاة من تاريخ هذا الإعلان ويجب أن تكون هذه المراسيم موقعاً عليها بتواقيع الوزراء كافة .

ويتضح من نصوص الدساتير المذكورة أعلاه أنها قد أنفقت في حق رئيس الدولة في إصدار المراسيم المؤقتة التي يكون لها قوة القانون شريطة أن لا تكون مخالفة لأحكام الدستور المعني . بيد أنها قد تغايرت في كل من ما يلي :

١- اشترطت أحكام الدستورين المصريين دعوة البرلمان لاجتماع غير عادي لعرض هذه المراسيم المؤقتة عليه . في حين إكتفت أحكام الدستور العراقي بعرض هذه المراسيم المؤقتة على مجلس الأمة في أول إجتماع له .

٢- وإذا كانت أحكام الدستوريين المصريين قد إكتفت بإقرار المراسيم المؤقتة من قبل أحد مجلسي البرلمان . في حين إشترطت أحكام الدستور العراقي المصادقة عليها من مجلس الأمة (البرلمان المكون من مجلس الأعيان ومجلس النواب) وإلا زالت ما كانت لها من قوة القانون .

٣- وفي الوقت الذي لم تستثني أحكام الدستورين المصريين أية مراسيم مؤقتة في هذا الشأن . فأن أحكام الدستور العراقي قد أستثنت المراسيم التي تتعلق بالقيام بواجبات المعاهدات التي عقدتها الدولة وأقرها مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي من عرضها على الهيئة التشريعية .

٤- إقترن حق الملك في الدستور العراقي في إصدار مثل هذه المراسيم بموافقة هيئة الوزارة والتوقيع عليها من كافتهم. بينما لم يرد مثل هذا النص في الدستورين المصريين.

وإذا كانت الأحكام الدستورية في أثناء النظام الملكي في بعض بلدان البحث بالشكل المذكور فإن القرارات المؤقتة , الصادرة في أثناء العهد الجمهوري قد وردت ضمن أحكام دستورية جديدة قررت لرئاسة الدولة صلاحيات واسعة في هذا المجال في الأغلبية الساحقة من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري.

وكما سبق القول بأن الأحكام الدستورية التي قررت حق رئاسة الدولة في إصدار القرارات المؤقتة بقوانين قد تغايرت بهذا الشأن فما هي أوجه التغاير فيها.

قررت المجموعة الأولى من دساتير بلدان البحث حق رئاسة الدولة في إصدار القرارات بقوانين في كل من الفترة التي بين أدوار إنعقاد السلطة التشريعية أو فترة حلها , أو في الحالة الإستثنائية بتفويض من السلطة التشريعية . مثال ذلك نصت المادة ١٣٥ من الدستور المصري لعام ١٩٥٦ على أنه إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير , جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه الفقرات على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً , وفي أول إجتماع له في حالة الحل فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس اعتماد نفقات في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على أثرها بوجه عام. وهو نفس الحكم الذي قررته المادة ١٤٧ من دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١.

لقد إتفقت بداية نصوص دستوري ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.ع.ي. لنفس العام بهذا الشأن مع بداية النصوص الواردة في الدستورين المصريين السابقين. بيد أن دستوري ج.ع.م. (م.١١٩) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ١٠٩) , قد قررت حكماً آخر فيما يتعلق بمفعول هذه القرارات المؤقتة عند عرضها على السلطة التشريعية. حيث إذا عرضت هذه القرارات المؤقتة على المجلس ولم يقرها زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ الاعتراض فقط في الدستوري ج.ع.م. لعام ١٩٦٤. وهو ما لم يشير إليه الدستور اليمني لنفس العام. على أن أحكام الدساتير الأربعة المذكورة أعلاه قد إتفقت في عدم النص على الشرط الذي ورد في دساتير النظام الملكي في مصر والعراق , والقاضي بأن لا تكون هذه القرارات غير مخالفة أو للنفقات المالية في قانون الميزانية. وعليه فإن صلاحية رئيس الدولة قد أصبحت صلاحية غير مقيدة بهذا الشأن.

ومع أن أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ قد إتفقت مع أحكام الدساتير المذكورة أعلاه في عرض القرارات المؤقتة بقوانين صادرة عن رئيس الجمهورية وتعرض على المجلس خلال خمسة عشر يوماً , إذا كان المجلس قائماً . أو في حالة الحل أو إنتهاء الدور التشريعي.غير أن أحكام الدستور السوداني هذا قد قررت بخلاف أحكام الدساتير السابقة أنه إذا لم تعرض قرارات رئيس الجمهورية المؤقتة على المجلس أو لم يجزها الأخير زال ما كان لها من قوة بغير أثر رجعي (راجع م. ١٠٦) في حين لم يقرر دستور السودان لعام ١٩٩٨م عرض المراسيم المؤقتة خلال خمسة عشر يوماً وأنما يعرض على المجلس فور انعقاده طبقاً للمادة ٩٠ منه ، التي قضت بأنه : لرئيس الجمهورية في حالة غياب المجلس الوطني ولأمر عاجل أن يصدر بناء على قرار مجلس الوزراء أو حسبما يقرر هو مرسوماً مؤقتاً تكون له قوة القانون النافذ على أن يعرض المرسوم المؤقت على المجلس فور أنعقاده فإذا أجازه المجلس بذات

أحكامه يصبح قانوناً ملزماً أما إذا رفضه المجلس أو انقضت عليه الدورة دون إجازة يبطل مفعوله دون أثر رجعي فإذا أجازه المجلس بأي تعديلات تسري على التعديل أحكام نفاذ القانون المنصوص عليها في المادة ٨٩ على أن لا يكون للتعديل أي أثر رجعي على أن هذا الدستور قد حرم رئيس الجمهورية من إصدار مراسيم مؤقتة في المسائل التي تمس الحريات والحرمات والحقوق الدستورية أو العلاقات الاتحادية الولائية أو أحكام الانتخابات العامة أو الأحكام الجنائية أو المالية أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعدل حدود الدولة (راجع ف٢ من المادة) زد على ذلك قرر هذا الدستور في الفقرة ٣ من المادة ٩٠ أن يبعث من جديد كل قانون يكون قد ألغي أو عدل بمقتضى أي مرسوم مؤقت أصبح باطل المفعول ويسري مفعول القانون من تاريخ أبطال مفعول القانون من تاريخ إبطال مفعول المرسوم المؤقت وقد أتفقت مع أحكام الفقرة الأولى م٩٠ في دستور ١٩٩٨م أحكام الفقرة الأولى من المادة ١٠٩ من دستور٢٠٠٥م طبعاً مع الأخذ بالاعتبار قيام السلطة التشريعية من مجلسين في الدستور الجديد من جهه وجاءت الفقرة ٢ من دستور ٢٠٠٥م بأن يمنح الرئيس أصدر المراسيم المؤقتة كلاً من المراسيم المؤقتة في المسائل التي تمس إتفاقيات السلام الشامل ، أو وثيقة الحقوق ، أو نظام الحكم اللامركزية ، أو الانتخابات العامة ، أو التخصيص السنوي للموارد والإيرادات المالية ، أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تمس حدود الدولة. وتطابقت أحكام الفقرة ٣ من المادة ٩٠ في دستور ١٩٩٨م وف٣ من ١٩٠ في دستور ٢٠٠٥م . ومع أن أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ قد إتفقت مع الأحكام الدستورية السابقة في عرض القرارات بقوانين على السلطة التشريعية , غير أنها لم تحدد مدة الخمسة عشر يوماً , وإنما اكتفت بالنص على أن تعرض القرارات بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع لمجلس الشورى إذا كان صدر القرار في حالة إنتهاء الفصل التشريعي بسبب أن

المجلس في حالة انعقاد دائم. وتزول هذه القرارات في حالة عدم عرضها على المجلس من تاريخ نفاذها. أما إذا عرضت على المجلس ولم يقرها زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها مع تسوية ما يترتب عليها من آثارها بوجه آخر (راجع م. ٨٨).

وبخلاف الدساتير السابقة قيدت أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث حق رئيس الدولة في إصدار المراسيم التشريعية بقوانين في نصها على أنه لكي يستخدم رئيس الدولة هذا الحق لا بد أن يخوله البرلمان ذلك بالأغلبية المطلقة لأعضائه ولمدة محددة . وأن تصدر تلك المراسيم التشريعية المؤقتة بقرار يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية وبأكثرية ثلثي أعضائه. وأن تبقى هذه المراسيم نافذة إلى أن تعدل أو تلغى بقانون أو مرسوم تشريعي في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٥٩).

بيد أن أحكام الدستورين السابقين لم تحدد مدة عرضها على السلطة التشريعية كمل لم تشر إلى بطلانها والأثر الرجعي فيها إذا ألغاها مجلس النواب. ومع أن أحكام الدستور التونسي قد قررت أن يفوض مجلس الأمة لمدة محددة ولغرض معين , إلى رئيس الجمهورية إتخاذ مراسيم خلال عطلة المجلس. فإنه قد إشترط أن يكون ذلك بالإتفاق مع لجنة القارة المختصة ويقع عرضها على مصادقة المجلس في دورنه العادية المقبلة (راجع في ٣١). إلا أنه قد إتفق مع الدستورين السوريين في عدم الإشارة إلى الأثر الرجعي لهذه القرارات.

وإذا كان الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ قد خول لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة , حق إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية , عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء , أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر (راجع م. ٥٨). فإن رئيس الدولة الجزائري قد خول له وفقاً لأحكام دستور ١٩٧٦ ودستور ١٩٩٦ (م.

١٢٤) أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة (م. ٧٣). في حين نص دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ على حق رئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني إن يشرع بأمر بناء على اقتراح من رئيس الحكومة. وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس على الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها وبذلك أصبح أمر التشريع المؤقت بإقتراح رئيس الحكومة في هذا الدستور. بيد أن أحكام هذه الدساتير قد إتفقت في عدم الإشارة إلى النتائج المترتبة على زوالها إذا لم تقرها السلطة التشريعية.

وخول الدستور السوري لعام ١٩٧٣ لرئيس الدولة صلاحيات واسعة هذا المجال فرئيس الجمهورية يتولى سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقاد أيضاً (أثناء انعقاد دور المجلس إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضى الأمن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس في أول إجتماع له (في ٢ م. ١١١). زد على ذلك أن صلاحيات رئيس الدولة بهذا الشأن قد أصبحت موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة (م. ٥١).

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة كان حق رئاسة الدولة الجماعية في إصدار التشريعات المستعجلة بأمر مؤقت من مجلس الوزراء في أثناء غياب السلطة التشريعية في السودان وفقاً لأحكام دساتير ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥. حيث ١- إذا قرر مجلس الوزراء في أي وقت سن ذلك التشريع وتقدم بذلك الأمر لمجلس السيادة (في دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤ المؤلف) و (مجلس رأس الدولة في دستور ١٩٨٥- المؤلف) للموافقة عليه. ٢- وعند موافقة رئاسة

الدولة تصبح للأوامر قوة القانون الذي يجيزه البرلمان. ٣- يقدم مجلس الوزراء كل أمر مؤقت للبرلمان لتأييد ذلك الأمر أو رفضه حين يكون عليا. ٤- وعندما يؤيد الأمر بقرار البرلمان يصبح نافذاً. ٥- وإذا رفض البرلمان تأييد الأمر المؤقت سقط ذلك الأمر فوراً ويبطل سريانه لكن دون مساس بحق مجلس الوزراء من القوة إلى درجة أنه ليس بمقدرة مجلس الشعب إلغاء القرارات بقوانين إلا بأغلبية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة شريطة أن لا تقل عن أكثرية أعضاء المجلس المطلقة .

وإلى جانب ما تقدم فإنه لا يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي. وإذا لم يلغها المجلس أو يعدلها اعتبرت مقررة حكماً و لا حاجة لإجراء التصويت عليها (ف ٣ م. ١١١). كما أصبح رئيس الجمهورية مطلق الصلاحية في أن يصدر قرارات بقوانين في الفترة ما بين ولايتي مجلس الشعب ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب ويكون حكمها في التعديل والإلغاء حكم القوانين النافذة (ف٤ م١١١) علماً بأن الدستور السوري لعام ١٩٥٣ كان قد حظر على البرلمان التنازل عن حقه في التشريع لرئيس الجمهورية (أنظر م. ٧٧).

وتمتع رئيس الجمهورية العراقية بصلاحيات واسعة في إصدار القرارات المؤقتة بقوانين , من خلال مجلس قيادة الثورة. حيث يصدر مجلس قيادة الثورة القوانين والقرارات التي لها قوة القانون (ف. أ م ٤٢). دون أن يشترط عرضها على المجلس الوطني. علماً بأن الدستور العراقي لعام ١٩٦٤ كان قد قرر هذا الحق لرئيس الدولة بموافقة المجلس الوطني في حالة الخطر أو احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد وأمنها يصدر رئيس الجمهورية قرارات لها قوة القانون بقصد حماية كيان الجمهورية وسلامة أمنها بعد في تقديم مشروع قانون آخر يؤدي إلى نفس غرض مماثل . ٦- أي قانون إلغاء أمر مؤقت أو

عدله يبعث من جديد من تاريخ سقوط ذلك الأمر ويسري مفعوله كما لو أن ذلك الأمر لم يكن. ٧- لا يكون لمثل هذه الأوامر أثر رجعي[١].

وبالمقابل قرر دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ حق رئاسة الدولة الجماعية (مجلس الرئاسة) إصدار القرارات المؤقتة بقوانين . حيث إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز لمجلس الرئاسة أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له , فإذا لم تعرض يتولى المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة . أما إذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها , أو من التاريخ الذي يقره المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها , أو من التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية لما يترتب من آثار على النحو الذي يقره (م. ١١٩ بعد التعديل).

وإلى جانب ما تقدم قررت طائفة من دساتير بلدان البحث لرئيس الدولة إصدار القرارات المؤقتة في الأحوال الاستثنائية شريطة إن يكون هذا الإصدار بناء على تفويض مسبق من السلطة التشريعية في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م. ١٣٦) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ١٢٠) وج.ع.ي. لنفس العام (م. ١١٠) الخ.

وعلاوة على ذلك قررت طائفة من دساتير بلدان البحث لرئيس الدولة إصدار القرارات المؤقتة في الأحوال الاستثنائية شريطة أن يكون هذا الإصدار بناء على تفويض مسبق من السلطة التشريعية في دساتير مصر لعام ١٩٥٦

---

[١] راجع ٧٠ من دستوري السودان لعام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و م. ٩٥ من دستور ١٩٨٥.

(م. ١٣٦) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ١٢٠) وج.ع.ي. لنفس العام (م. ١١٠) الخ.

وبناء على ما تقدم تغايرت الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري بشأن القرارات بقوانين صادرة عن رئيس الدولة بالشكل التالية :

١- قررت أحكام دستورية حق رئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين من حيث المبدأ غير أنها قد تغايرت في تفاصيل أحكامها.

٢- لم تشر مجموعة من هذه الدساتير إلى المدة المحددة التي تعرض فيها القرارات (المراسيم) المؤقتة بقوانين في دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والعراق لعام ١٩٢٥ والتونسي لعام ١٩٥٩. حيث ترك الأمر إلى دعوة السلطة التشريعية لاجتماع غير عادي في حال قيام البرلمان أو إلى أول إجتماع له إذا كان منحلاً في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠. في حين تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أول إجتماع لها في دساتير العراق لعام ١٩٢٥ وسوريا لعام ١٩٧٣. وج.ي. لعام ١٩٩٠م والسودان لعامي ١٩٩٨م و٢٠٠٥م .

وبالمقابل لم تحدد دساتير السودان ذلك (دساتير ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥).

٣- حددت طائفة أخرى من دساتير البحث عرض القرارات بقوانين على السلطة التشريعية خلال خمسة عشر يوماً إذا كانت هذه السلطة قائمة. وفي أول اجتماع إذا كانت منحلة في دساتير مصر لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ والسودان لعام ١٩٧٣.

٤- وقررت مجموعة من دساتير بلدان البحث زوال الأثر الرجعي لهذه القرارات المؤقتة في حالة رفضها في السلطة التشريعية من تاريخ

الاعتراض عليها في هذه السلطة في دستوري ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ومن تاريخ رفضها أو من التاريخ الذي يقره المجلس في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠. وبالمقابل يزول الأثر الرجعي للقرارات المؤقتة في حالة رفضها في السلطة التشريعية بغير أثر رجعي في دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥.

وصمتت عن النص على الأثر الرجعي في حالة رفض تلك القرارات بقوانين دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ والعراق لعام ١٩٦٤ و ١٩٧٠ وسوريا لعام ١٩٥٠ والجزائر لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و١٩٩٦ والدستور التونسي .

٥- وإذا كانت دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والعراق لعام ١٩٢٥ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ قد اشترطت أن لا تكون تلك القرارات بقوانين مخالفة لأحكام الدستور الخ. فإن بقية دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد صمتت عن ذلك.

٦- كما سبق القول أن رئيس الدولة قد تمتع بحق إصدار القرارات بقوانين بعد موافقة المجلس الوطني في دستور العراق لعام ١٩٦٤م . وكرست الدولة حق إصدار هذه القرارات في اجتماع مجلس الوزراء في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ .

وبالمقابل أصبح هذا الحق من اختصاص مجلس قيادة الثورة في دستور العراق لعام ١٩٧٠م .

٧- أما أحكام دساتير السودان (عدا دساتير ١٩٧٣م و١٩٩٨م و٢٠٠٥م) قد قضت بأن يكون حق إصدار التشريع المستعجل بأمر مؤقت من اختصاص مجلس الوزراء . وانحصر حق رئاسة الدولة الجماعية في الموافقة عليها كمقدمة لتأييد موافقة السلطة التشريعية .

٨- وإذا كانت الأحكام الدستورية المذكورة أعلاه قد قررت لرئاسة الدولة (والحكومة) حق إصدار القرارات بقوانين الخ . فإن طائفة من دساتير بلدان البحث قد صمتت على النص على ذلك مثل دساتير سوريا لأعوام ١٩٢٠ و ١٩٣٠ و ١٩٥٣ وج . ع . ي . لعـــــامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ ، والدستور اللبناني وتعديل دستور ج.ي في ٢٢/٢٠/٢٠٠١م وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة .

وبعد لابد من الإشارة إلي أن دساتير الدول العربية قد قوت صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين . حتى أصبح بمقدور رئيس الدولة تنظيم أي موضوع يريد تنظيمه بقرار . كما أن بعض الدساتير قد أطلقت لرئيس الدولة سلطة غير مقيدة في هذا المجال إلى درجة أن القرارات بقوانين تصبح في حكم القانون نفسه دون عرض القرار على السلطة التشريعية كما هي الحال في دستوري سوريا لعام ١٩٧٣ والجزائر لعام ١٩٧٦ .

وكما سبقت الإشارة إلى أن بعض تلك الدساتير قد اشترطت أن لا تخالف تلك القرارات حكام الدساتير. بيد أن هذا القيد غالبا ما يخرق في الواقع بما في ذلك بقاء هذه القرارات بدون إقرار أو تعديل من قبل السلطة التشريعية . على الرغم من أن تلك الدساتير (عدا دستور ١٩٧٠- في العراق) قد قضت بأن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية سواء خلال فترة محددة أو في أول اجتماع كما اشرنا أعلاه . ويترتب جزاء بطلانها على عدم العرض سواء كان بأثر رجعي أو بغيره . وتعرض بعضها لترتيب بعض الآثار الناجمة عن نفاذ تلك القرارات في فترة من الزمن قبل إلغائها . غير أن أغلب هذه الدساتير قد سوت بين أسباب غيبة البرلمان سواء كان في إجازة عادية (بين دوري الانعقاد) أو في فترة حلة .

بيد ان معظم دساتير بلدان البحث لم تشر إلى غياب البرلمان بسبب إرجاء انعقاده بواسطة رئيس الدولة , باستثناء دستور ج . م . ع . لعام ١٩٧١ , الذي قضي في المادتين ١٢٧ و ١٣٩ منه يوقف جلسات السلطة التشريعية في حالة ما إذا قرر المجلس مسؤولية رئيس مجلس الوزراء , مخولاً لرئيس الجمهورية أن يرد قرار سحب الثقة برئيس مجلس الوزراء إلى السلطة التشريعية , فأن أقرته من جديد جاز لرئيس الدولة أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي (سنتناول هذا فيما بعد) وتوقف جلسات السلطة التشريعية في هذه الحالة .

وإضافة إلى ما تقدم فإن واقع حال تطبيق هذه الدساتير الاكتفاء بعرض القرارات بقوانين على السلطة التشريعية , ولا تتطلب الموافقة الصريحة من السلطة التشريعية . إلى درجة أن يصبح عرضها كافياً لاستمرارها بسبب أن تلك الدساتير لم تحدد للسلطة التشريعية مدداً قصوى تبدي فيها رأيها في تلك القرارات بقوانين . الأمر الذي يجعل رئيس الجمهورية لايخشى مناقشة هذه القرارات في السلطة التشريعية ، كما لايخشى من تعديلها أو إلغائها . لقد بلغ الأمر أنه حين تنظر السلطة التشريعية في القرارات بقوانين فإنها أما أن تقرها كاملة أو ترفضها كاملة [1] .

وبالعودة إلى واقع الحياة السياسية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري نجد أن غياب السلطة التشريعية فترات كبيرة في هذه البلدان (عدا لبنان وتونس , اللتان كانت السلطة التشريعية موجودة فيهما باستمرار) قد أدى إلى صدور قرارات بقوانين هي أكثر بما لايقاس مع القوانين الصادرة عن

---

[1]. مثال ذلك قررت المادة ١٦٩ من دستور ج .م .ع . أن يقبل مجلس الشعب القرار بقانون أو يرفضه دون تعديل .

السلطة التشريعية . ولمزيد من الإيضاح نورد نماذج من تلك الفترات بالشكل التالي :

أصدرت رئاسة الدولة في مصر قرارات بقوانين منذ ١٩٥٢/٧/٢٣ حتى ١٩٥٧ حين انتخب مجلس الأمة . ثم في الفترة التي انقضت بين إعلان الوحدة بين مصر وسوريا في ١٩٥٨/٧/٢١ وانعقاد مجلس الأمة في ج . ع . م . في ١٩٦٠/٧/٢١ . وفي الفترة من ١٩٦٢/٩/٢٧ حتى انعقاد مجلس الأمة بعد صدور دستور ١٩٦٤ في مارس من تلك السنة [١] .

ولم ينحصر الأمر على مصر فقط ، بل أن الحكومات التي تشكلت في أعقاب الانقلابات العسكرية في سوريا منذ ١٩٤٩ قد قامت بإصدار مراسيم مؤقتة [٢] وقام رؤساء الانقلابات التي توالت على سوريا حتى ١٩٥٤ بإصدار تلك القرارات بقوانين . وعهد إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة بإصدار المراسيم هذه منذ ١٩٦٣ حتى حركة ١٩٦٦/٢/٢١ حيث أصبح للقيادة القطرية لحزب البعث الحاكم حق إصدار القرارات المؤقتة إلى أن صدر دستور ١٩٦٩ المؤقت , الذي كان بموجبه يصدر رئيس الدولة القرارات المؤقتة حتي ١٩٧٣ [١] .وكان رئيس الدولة في ج .ع . ي . يصدر القرارات بقوانين طيلة الفترة منذ قيام الثورة عام ١٩٦٢ حتى ١٩٦٩ ومنذ ١٩٧٥ ـ ١٩٧٨ (بعد حل مجلس الشورى) وهو الذي يصدق على القوانين في ظل وجود الهيئة المؤقتة التي لا تمتلك الحق الكامل في إصدار القوانين (المجلس الوطني ١٩٦٩ ـ١٩٧١) ومجلس الشعب التأسيسي (١٩٧٨- ١٩٨٨)(٤) وكانت المراسيم والقرارات المؤقتة في الجزائر تصدر باسم رئيس مجلس الثورة رئيس الوزراء في الفترة

---

[١] - وكذلك أنظر سليمان الطماوي . السلطات الثلاث . مرجع سابق ص ٦٥ .

[٢] مزيد من الاطلاع حول ذلك راجع زين العابدين بركات . الموسوعة الإدارية مرجع سابق ص ١٣٢-١٣٤.

التي لم توجد فيها سلطة تشريعية منذ ١٩٦٥/٥/١٩م إلى عام ١٩٧٨ حين قام المجلس الشعبي الوطني (٥) وفي الفترات بين انعقاد السلطة التشريعية أثناء قيا مها وكان رئيس المجلس العسكري الأعلى للقوات المسلحة في السودان هو الذي يصدر القرارات والمراسيم في الفترة ما بين نوفمبر ١٩٥٨م وأكتوبر ١٩٦٤م ورئيس مجلس قيادة الثورة في الفترة ما بين ١٩٦٩/٥/٢٥م حتى انتخاب مجلس الشعب عام ١٩٧٤م ورئيس مجلس الثورة للإنقاذ الوطني منذ ١٩٨٩/٦/٣١م وحتى الآن (١٩٩٥) في ظل غياب السلطة التشريعية في هذه الفترات . وغابت السلطة التشريعية في العراق عن واقع الممارسة منذ ١٩٥٨ إلى ١٩٨٠ , وقد صدرت جل التشريعات العراقية في هذه الفترة وكانت جهة الإصدار رئاسة الدولة. لقد صدرت أخطر القوانين في كثير من بلدان البحث في ظل غياب السلطة. وفي ظل قيادة الحزب أو التنظيم الحاكم الوحيد في البلاد أو في ظل منع الحزبية. مثال ذلك صدرت قوانين التأميم في مصر وسوريا والعراق والسودان في ظل غياب السلطة التشريعية (وكذلك إعادة الشركات المؤممة في السودان) كما صدرت في ظل غياب السلطة التشريعية قوانين الإصلاح الزراعي في مصر وسوريا والعراق والجزائر والعراق والجزائر وج . ي . د . ش .

وعلاوة على ما تقدم يصدر رئيس الدولة بقوانين في فترة ما بين أدوار انعقاد السلطة التشريعية أو أثنا انتهاء مدتها. علماً بأن تلك السلطة لم تكن من القوة بحيث تعترض على قرارات رئيس الدولة بقوانين. خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن أعضاء السلطة التشريعية هم كلهم أو جلهم من أعضاء الحزب أو التنظيم الحاكم الوحيد. ورئيس الدولة رئيس أو أمين عام ذلك الحزب أو التنظيم الحاكم ولم تضعف قوة رئيس الدولة في هذا المجال حتى بعد إعلان التعددية في

جل هذه البلدان بسبب أن أغلبية السلطة التشريعية من أعضاء الحزب الحاكم المهيمن على السلطة .

مثال ذلك كان رئيس الدولة في ج.ع. م. يصدر ما يشاء من القرارات بقوانين في أثناء العطل البرلمانية سواء وجدت ظروف إستثنائية تتطلب منها اللجوء إلى إصدارات القرارات بقوانين لم لا . لقد أصدر رئيس الجمهورية في ج.ع.م. في ١٩٦١/٧/٣٠ عدة قرارات بقوانين منها قوانين يوليو الاشتراكية والقرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ بتقرير مساهمة الحكومة في بعض الشركات والمنشآت . وأصدر رئيس الجمهورية رقم ٥ لعام ١٩٦٥ بشأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة . ولم يكن قد بقي على إجتماع مجلس الأمة سوى أيام معدودة.

ولم تقتصر القرارات بقوانين في المسائل الحساسة على فترة الستينات في مصر فقط , بل وتعدت ذلك إلى السبعينات مثال ذلك أصدر رئيس الجمهورية عام ١٩٧٢ , قراراً بقانون رقم ٤٦ لعام ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية , والقرار بقانون رقم ٤٧ لنفس العام بشأن مجلس الدولة. والقرار بقانون رقم ٤٩ لنفس العام بشأن تنظيم الجامعات. وإذا أخذنا السودان منذ ١٩٦٩/٥/٢٥م وحتى قيام مجلس الشعب المنتخب عام ١٩٧٤م لوجدنا أنه قد صدر ١٣٠ قرار بقانون بما فيها في أهم القضايا مثل القرارات بقوانين في مجالات كل من : الهيئة القضائية , مجلس القضاء , المجلس القومي للبحوث , وتنظيم البنوك , والحكم الشعبي , وقانون إنتخابات مجلس الشعب , وقانون ممارسة الحقوق السياسية , قانون

حماية المؤلف , قانون العقوبات , وقانوني الإجراءات المدنية والجنائية وغيرها من القرارات بقوانين [1].

ومع أنه لم يتمتع مجلس الشعب السوداني المنتخب منذ قيام أول مجلس من هذا الصنف عام ١٩٧٤ , وحتى سقوط آخر مجلس عام ١٩٨٥ بوظائف تشريعية قوية. إلا أن رئيس الجمهورية قد كان يصدر الكثير من القرارات بقوانين في عطلة المجلس. مثال ذلك أصدر رئيس الجمهورية في عطلة المجلس عام ١٩٧٤ – ١٧ قرار بقانون منها ١٠ قرارات بالتصديق على إتفاقيات مبرمة مع دول ومؤسسات أجنبية[2] كما أصدر ما يربو على ٧٢ لائحة وقرار بقانون في الفترة ما بين انتهاء مدة مجلس الشعب الأول (قام بالتعيين) وقيام مجلس الشعب المنتخب عام ١٩٧٤ . زد على ذلك أصدر رئيس الجمهورية ٢١٣ قراراً جمهورياً إلى تاريخ ١٩٧٤/٧/١ شملت تلك القرارات التصديق على الاتفاقيات مع الدول الأجنبية وغيرها من القرارات [3].

ولم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل والأكثر من ذلك أن يقوم رئيس الجمهورية في السودان بإلغاء بعض القوانين في ظل غياب السلطة التشريعية . هكذا الغي رئيس الدولة السوداني ٣٣ قانونا في الفترة ما بين إنتهاء مدة المجلس الشعب الأول (المعين) وقيام مجلس الشعب المنتخب . من تلك القوانين الملغية كل من قانون القضاء المدني , قانون الحراسة العامة على الممتلكات الخ [4] .

هذا ومن أجل التدليل على الكمية الكبيرة من القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الدولة إذا ما قارناها بالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أثناء قيامها (طبعاً مع الأخذ بعين الإعتبار تلك القرارات بقوانين التي تصدر في

---

[1] لمزيد من الاطلاع حول أسماء تلك الفقرات بقوانين (١٣٠) راجع جريدة الأيام السودانية بتاريخ ١٩٧٤/١١/١١.

[2]– مزيد من الاطلاع حول الاتفاقيات راجع الأيام – الخرطوم بتاريخ ١٩٧٤/١١/٣.

[3]– مزيد من الاطلاع حول تلك الاتفاقيات راجع الأيام – ١٩٧٤/١١/١١.

[4]– مزيداً من الاطلاع حول تلك القوانين الملغية راجع الأيام ١٩٧٤/١١/١١.

غياب المجلس المؤقت أو غير المؤقت) سنورد الجداول التالية كنماذج للفرق الكبير بين القرارات بالقوانين الصادرة عن رئاسة الدولة والقوانين التي أقرها السلطة التشريعية (أغلبيتها الساحقة مقدمة كمشاريع من السلطة التنفيذية وهو ما سنتناوله فيما بعد). وذلك وفقاً للأدبيات التي كانت متاحة لكاتب هذه السطور أثناء البحث . لنأخذ نماذج من القرارات بقوانين والقوانين التي صدرت في مصر في كل من الستينات والسبعينات والثمانينات .

الجدول رقم (١)

القرارات بقوانين الصادرة في مصر نماذج من السنين

السنة	القرارات بقوانين	القوانين	المرجع
١٩٦٥	٩٧	٥٠	الوقائع لعام ١٩٦٥
١٩٦٩	٧٨	٤٦	الوقائع لعام ١٩٦٩
١٩٧١	٧٩	٥٦	*الوقائع لعام ١٩٧١*
١٩٨٥	٤٨٩	١٨٨	المحاماة لعام ١٩٨٥
١٩٨٦	٥٢٤	١٨٨	المحاماة لعام ١٩٨٦*

يتضح من الجدول أن القرارات بقوانين هي أكثر من القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في عهد ثلاثة رئاسة جمهورية. وفي ظل دستورين (١٩٦٤و ١٩٧١). وإذا قارنا القرارات التي أصدرها رئيس الدولة في سوريا في فترة

*رجعنا في عمل هذا الجداول إلى كل من الوقائع المصرية (وهي بمثابة الجريدة الرسمية) لأعوام ١٩٦٥ و ١٩٦٩, ١٩٧١, لأنها موجودة بكامل أعدادها لهذه السنيين في مكتبة لينين بموسكو قسم الدوريات . وعدنا إلى مجلة المحاماة المصرية : ملحق تشريعات عامي ١٩٨٥ , ١٩٨٦. أي ملحق العددين ٩, ١٠لعام ١٩٨٥ وملحق العددين ٩, ١٠ لعام ١٩٨٦ في مكتبات خاصة في موسكو.

السبعينات لوجدنا أن رئيس الدولة قد أصدر الفترة ما بين عام ١٩٧١ ـ١٩٧٧ ـ٤٧٥ قرار بقانون مقابل ٤١٣ قانون صدرت عن البرلمان في نفس الفترة . ولمزيد من الإيضاح نورد الجدول التالي :

الجدول رقم (٢)

السنة	القرارات بقوانين	القوانين	السنة	القرارات بقوانين	القوانين
١٩٧١	٩١	٤٦	١٩٧٤	١١٨	٦١
١٩٧٢	٨٧	٥٣	١٩٧٥	٨٧	٤٢
١٩٧٣	٧٦	٢٦	١٩٧٦	١٢	٤٥
			١٩٧٧	٢	*٦١

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لم يحدث في تاريخ مجلس الشعب السوري منذ قيامه عام ١٩٧٣ حتى الآن أن ألغى أو عدل قراراً بقانون أصدره رئيس الجمهورية. وكما سبق القول أن نسبة القرارات بقوانين أكبر من نسبة القوانين التي سنها المجلس. وإذا كانت مجموعة القوانين أكبر من القرارات في السنتين الأخيرتين في الجدول فإن هذا لا يعني أن صلاحيات رئيس الدولة قد ضعفت. خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن المبادرة البرلمانية في تقديم مشاريع القوانين من السلطة التنفيذية إلى المجلس بيد رئيس الجمهورية. زد على ذلك أنه الأمين العام للحزب الحاكم ورئيس الجبهة. وأن أعضاء مجلس الشعب هم من أعضاء الحزب الحاكم والمنظمات الجماهيرية التابعة له ومن أعضاء الأحزاب المنضوية في الجهة التي يقودها الحزب الحاكم أيضاً . وعليه فإن ما قاله الحقوقي

*أخذنا هذا الجدول من كتاب مبادئ القانون الدستوري مرجع سابق ص ٥٦٨ تأليف كمال الغالي .

السوري الدكتور كمال الغالي يوافق عين الصواب : أنه من غير المتصور أن يلغي المجلس تشريعاً أصدره الرئيس [1] .

وكما سبق القول أنه كان أعضاء السلطة التشريعية في الجزائر بعد الاستقلال هم من أعضاء الحزب الحاكم والوحيد (راجع الجزء الخامس من هذا البحث البنية السياسية والاجتماعية للسلطة التشريعية) . وبذلك فهم ملزمون حزبياً بالتصويت على المشاريع التي تقدمها السلطة التنفيذية وهو ما يجعل الأخيرة تقدم مشاريعاً للقوانين دون خشية من معارضتها في المجلس. ومع ذلك فأن القرارات بقوانين التي صدرت فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني في فترته التشريعية الأولى (١٩٧٧-١٩٨٢) قد بلغت ٢٥% من مجموع القوانين التي صدرت في تلك الفترة. ثم إنخفضت في المدة التشريعية الثانية للمجلس الشعبي الوطني إلى ٨,١% من مجموع القواني[2].

ولم يشذ عن ذلك رئيس الجمهورية اللبنانية في صلاحياته في إصدار القرارات بقوانين وفي القضايا الهامة. مثال ذلك أصدر رئيس الجمهورية اللبنانية عام ١٩٧٧-٥٢ قرار بقانون منها القرار رقم ١ بشأن رقابه المطبوعات-وهو قانون يقيد حرية الطباعة والقرار رقم ١٠٢ حول شروط قائد الجيش اللبناني .واذ أخذنا عاماً آخر في نهاية الثمانينات لوجدنا نسبه القرارات بقوانين التي اصدرها رئيس الجمهورية اللبناني إلى

---

[1]- راجع كمال الغالي , مبادئ القانون الدستوري مرجع سابق ص ٥٨٦.

[2] - مزيد من الاطلاع حول ذلك راجع صحيفة الشعب الجزائرية بتاريخ ١٩٨٧/٢/٢٤.

نسبه القوانين عام ١٩٨٨ بالشكل التالي:

السنة	عدد القرارات بقوانين	عدد القوانين
(من ١/١/١٩٨٨ حتى ٢٨/٦/١٩٨٨	٣٩٠	١٠ [١]

يتضح الفرق الهائل في نسبه عدد القوانين الصادرة في النصف الأول من عام ١٩٨٨ إلى نسبه القرارات بقوانين التي اصدرها رئيس الدولة في تلك الفترة. وقد يكون للحر الأهلية ما يبرر كثافة الإصدار الكثير للقرارات بقوانين . علماً بأن رئيس الجمهورية اللبناني يتمتع بصلاحيات إصدار القرارات بقوانين طبقاً للعرف الدستوري الذي أعطاه حق إصدار تلك القرارات بعد تفويضه من قبل السلطة التشريعية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية . وقد بدأ رئيس الدولة في لبنان بإصدار القرارات هذه إبتداء من عام ١٩٢٩,وفقاً للتفويض الصادر من السلطة التشريعية.

وبناء على تلك التفويضات يصدر رئيس الدولة اللبناني قرارات بقوانين في أهم القضايا التي تمس جهاز الدولة مثال ذلك أصدر الرئيس أمين لحود عام ١٩٢٩ قراراً مؤقتاً بتنظيم جديد لإدارة الدولة . كما أصدر رئيس الحكومة (أثناء استقالة بشارة خوري من رئاسة الدولة) قرارا بتعديل قانون الانتخاب ، وقراراً بتعديل قانون البلديات ، وقراراً بمنح المرأة حقوقها السياسية ، وقراراً بإعادة تنظيم القضاء . كما اصدر الرئيس اللبناني قراراً بناء على تفويض عام ١٩٥٨ شملت كل من التشريع المالي والاقتصادي والأمن العام ومجلس الشورى وتنظيم

١ - راجع النداء البيروتية الصادرة في ٢٩/٦/١٩٨٨.

القضاء وقانون الموازنة على أن تعرض هذه القرارات بقوانين على مجلس النواب خلال مدة ستة أشهر[1] .

وعلاوة على ما تقدم خول مجلس الوزراء بأن يسمح بدخول قوات عربية إلى الأراضي اللبنانية عام ١٩٦٥ [2] . وقرار باتخاذ كافة التدابير العسكرية في البلاد عام ١٩٧٦ [3] . كما أصدر رئيس الدولة قرارات بناء على تفويض في مجال إعادة البناء الاقتصادي والدفاع والأمن العام إلى آخر عام ١٩٧٧ [4] .

ونظراً لان ج . ع . ي . قد عاشت فترة كبيرة قبل قيام السلطة التشريعية بعد الثورة . وعدم وجود نظام قانوني قبل الثورة فإن رئاسة الدولة قد أصدرت مجموعة كبيرة من القرارات بقوانين (وتسمى أحياناً قوانين) بهدف تحديث جهاز الدولة والقوانين المنظمة للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخ . فقد صدر ما يربو على ٩٤٢ قرار بقانون في الفترة ما بين ١٩٦٢ و١٩٨١ . في حين كانت القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية (مجلس الشورى) في الفترة ما بين ١٩٧١ ـ ١٩٧٥ لا تزيد على ٣٨ قانوناً فقط [5] . ومع أن مجلس الشعب التأسيسي قد أقر ٩٢ مشروع قانون في الفترة منذ ١٩٧٨- ١٩٨٨، إلا انه مجلس مؤقت لا يملك حق إقرار القوانين كسلطة غير تشريعية . لهذا فإن

---

[1] أنظر حول ذلك عبده عويدات المرجع السابق صفحة ٥٣ . حسن الحسن المرجع السابق ص ٢٦٦ . أنور الخطيب الأصول البرلمانية مرجع سابق ص ٢٦٤ . مصطفى أبو زيد . النظام البرلماني في لبنان وسائر البلاد العربية ص ٢١٧ . محسن خليل . النظم السياسية ص ٨٧٥ إبراهيم شيخا . النظام الدستوري اللبناني مرجع سابق ص ٥٤٥ .

[2] - راجع الوثائق العربية إعداد الجامعة العربية لعام ١٩٦٥ ص ٣٢. وجريدة الحياة بيروت ١٩٦٥/١/١٢ .

[3] - راجع الوثائق العربية إعداد الجامعة العربية لعام ١٩٧٦ص٣٣٣ . المحرر بيروت ١٩٧٦/٥/٢٤

[4] - راجع الثورة السورية ١٩٧٧/٨/٥ .

[5] - أخذنا هذه الإحصائيات بناء على تشريعات ج. ع. ي. الصادرة عن المكتب القانوني برئاسة الدولة . علماً بأن التشريعات الموجودة في هذه التشريعات ليست جميع التشريعات التي صدرت في ج . ع . ي . منذ قيام الثورة عام ١٩٦٢ . كما أنه لا توجد تشريعات ج . ع . ي . في مجلدات في سنوات ١٩٨٨- ١٩٨٩- ١٩٩٠ (حتى قيام الوحدة) .

إقراره للقوانين كان بحاجة إلى مصادقة رئيس الدولة لنفاذها . وإذا رجعنا إلى ج . ي . ، التي تشكلت في ١٩٩٠/٥/٢٢ وقارنا نسبة القرارات بقوانين التي أصدرتها رئاسة الدولة والقوانين التي أقرتها السلطة التشريعية (مجلس النواب) في الفترة ما بين ١٩٩٠م – ٢٠٠٢م فإنها بالشكل التالي في هذا الجدول :

الجدول رقم ٣- القرارات بقوانين والقوانين الصادرة في الجمهورية اليمنية في الفترة ما بين ١٩٩٠م – ١٩٩٢م :

١- ١١٠ قرار جمهوري بقانون .
٢- ٢٧٧ قرار جمهوري متعلق بالجوانب التشريعية والتنظيمية دون الإشارة إلى القرارات الجمهورية المتعلقة بالتعيين والترفيع والترقيه .
٣- ٢٣١ قانون أقره مجلس النواب في نفس الفترة .
٤- ٧٥ قرار من مجلس النواب بالموافقة على القرارات الجمهورية في نفس الفترة .
٥- ٥ عدم موافقة مجلس النواب على خمسة قرارات جمهورية بقوانين منها ثلاثة قرارات عام ٩١ وقرار صدر عام ١٩٩٦م وقرار صدر عام ٢٠٠٠م[1] .

---

[1]- والقرارات الجمهورية بالقوانين التي لم يوافق عليها مجلس النواب هي حسب التاريخ : قرار مجلس النواب رقم١ لسنة ١٩٩١م بعدم الموافقة على القرار الجمهوري بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٠م بشأن مجلس الدفاع وقرار مجلس النواب رقم ٢ لسنة ١٩٩١م بعدم الموافقة على القرار الجمهوري بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩١م بشأن إصدار الجوازات الدبلوماسية والخاصة والمهمة ، وقرار مجلس النواب رقم ٤ لسنة ١٩٩١م بعدم الموافقة على القرار الجمهوري بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٩١م بشأن التجارة الخارجية . قرار مجلس النواب رقم ٨ لسنة ١٩٩٦م بعدم الموافقة على القرار الجمهوري بالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٥م بشأن تعديل القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٩١م الخاص بضرائب الدخل . قرار مجلس النواب رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٠م بعدم الموافقة على القرار الجمهوري بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٩م وبإلغاء بعض مواد القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٧م بشأن تنظيم وكالات وفروع الشركات والبيوت الأجنبية .

٦- ١ قرار لمجلس النواب بإسقاط الشرعية الدستورية عن نائب رئيس الجمهورية عام ١٩٩٤م .

٧- ١ قرار برفع الحصانة البرلمانية عن بعض أعضائه عام ١٩٩٤م .

والى جانب ما تقدم فقد كانت نسبة القرارات الجمهورية بالموافقة والتصديق على الاتفاقيات الدولية والقوانين الصادرة من مجلس النواب بالموافقة على الاتفاقيات الدولية كما يلي :

١- ٤٨ قرار جمهوري بالموافقة على اتفاقيات دولية في نفس الفترة

٢- ٢٤٠ قرار جمهوري بالمصادقة على اتفاقيات دولية في نفس الفترة .

٣- ١٥٩ قانوناً بالموافقة على اتفاقيات دولية في نفس الفترة من قبل مجلس النواب [١] . ولم يعد رئيس الجمهورية يتمتع بحق إصدار القرارات بقوانين بعد تعديل دستور ج.ي. في ٢٠/٢/٢٠٠١م .

لم ينحصر الأمر على ضعف البرلمان أمام هيئة السلطة التنفيذية في الدول العربية المذكورة أعلاه فقط بل وتعداه الأمر إلى المملكة المغربية حيث يكون إقرار البرلمان لمشاريع القوانين ضعيفاً جداً بالشكل التالي :

١- حصيلة العمل التشريعي لبرلمان ١٩٦٣ -١٩٦٥ تلخصت في التصويت ٦ قوانين .

٢- بلغت القوانين التي تم التصويت عليها في برلمان ١٩٧٠-١٩٧١ =٨٤ قانوناً.

---

[١]- عملنا الجدولين على أساس الدليل التشريعي لمحتويات الجريدة الرسمية للأعوام ١٩٩٠م - ٢٠٠٢م إصدار وزارة الشئون القانونية - الجمهورية اليمنية .

٣-   بلغت القوانين التي تم التصويت عليها في برلمان ١٩٧٧- ١٩٨٣ =١٤٥ قانون كانت المقدمة منها من.قبل الحكومة ١٣١ مشروع قانون في وقت لم تتجاوز مقترحات القوانين المقدمة من النواب ١٤ قانونا .

لقد سنت في الأردن قوانين مؤقتة في غياب الحياة النيابية حتى بلغ عدد هذه القرارات بقوانين ١٦٦ قانوناً مؤقتاً في الفترة ما بين ١٩٦٧-١٩٨٩ . وقد عرضت على مجلس النواب (لأعوام ١٩٨٩-١٩٩٣) للنظر فيها وإقرارها راجع على محافظة المستقبل العربي العدد ٢٥٦ ص٢٨. وصدر اكثر من ماتنين قرار بقانون منذ حل مجلس النواب عام ٢٠٠١م الى الأنتخابات التي جرت عام٢٠٠٣م [١].

غير أنه بخلاف السلطة التشريعية في كثير من الدول العربية التي توافق على القرارات بقوانين التي اصدرها الرئيس فإن مجلس النواب قد ألغي بعض القرارات بقوانين التي اصدرها مجلس الرئاسة.

---

[١] - (الجزيرة ٢٤/٨/٢٠٠٣م) .

تعيين عدد من أعضاء السلطة التشريعية :

يقر الفقه الدستوري مبدأ تعيين رئيس الدولة لعدد معين من أعضاء السلطة التشريعية بهدف إتاحة الفرصة للكفاءات التي ليس لها وجاهة اجتماعية تؤهلها للفوز بعضوية هذه السلطة . في حين يكون وجودها فيها ضروري لعمل هذه السلطة . لما لها من معرفة علمية وخبرة عملية في الحياة السياسية .

والهدف من التعيين الاستفادة من خبرة تلك الكفاءات في عمل السلطة التشريعية. زد على ذلك أن جانب من الفقه يرى في حق رئاسة الدولة في تعيين عدد معين من أعضاء السلطة التشريعية. لأن رئيس الدولة مشارك السلطة التشريعية في النظام البرلماني .

وعلاوة على ما تقدم فإن رئاسة الدولة تقوم بتعيين الهيئة المؤقتة في الحالات التي لا تكون فيها البلاد مهيئة لإنتخاب هيئة مؤقتة بسبب عدم نضج الأوضاع العامة لقيامها بتلك الطريقة من أجل أن تقوم هذه الهيئة المؤقتة بتأدية مهام محددة مثل إعداد دستور البلاد أو التحضير لانتخابات كمقدمة لقيام السلطة التشريعية.

ومع أنه قد سبق أن تطرقنا بالتفصيل للهيئات المؤقتة والتشريعية وقيامها بواسطة التعين والانتخاب أو الجمع بينها في الجزء الخامس من هذا البحث (راجع تسميات السلطة المؤقتة والتشريعية وطريق قيامها – الباب ١ من الكتاب ٢). إلا أنه لا بد من تناول هذا الموضوع في إطار صلاحيات رئيس الدولة في مجال التشريع.

تغايرت الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري في تقرير حق رئيس الدولة في تعيين عدد معين من أعضاء السلطة التشريعية. حيث قررت ذلك أحكام مجموعة من الدساتير في بلدان البحث. وصمتت عن

النص عن ذلك طائفة أخرى. وقام رئيس الدولة بتعيين الهيئة المؤقتة في الواقع العملي في عدد من البلدان.

تباين حق رئيس الدولة في تعيين عدد محدد من أعضاء السلطة التشريعية في ظل العهد الملكي وقد كان هذا الحق مرتبط ببنية هذه السلطة (حيث تتألف من مجلسين) , على أن الأحكام الدستورية اليمنية قد قررت في الميثاق الوطني المقدس , حيث رأى المشرع أن الظروف لم تتهيأ لدعوة جمعية تأسيسية تقوم بأعداد دستور للبلاد. حين قرر في المادة ٨ منه النص على أن دعوة جمعية تأسيسية تتعذر الآن وأن وضع الدستور وتحديد المسؤوليات الدائمة إنما هو من إختصاصها فإلى أن يتيسر ذلك يجب أن تكون تعيين مجلس مؤقت يسمى مجلس الشورى . علماً بأن مبدأ التعيين لم يقرر للأمام وحده وإنما ترك للاتفاق بين الأمام ومجلس الوزراء (م ١٠ من الميثاق) زد على ذلك أن الاتفاق على التعين بين الأمام ومجلس الوزراء قد انحصر على الهيئة المؤقتة (مجلس الشورى الأول) , التي يكون أعضاؤها هم أعضاء مجلس الوزراء ومدراء الوزارات والمستشارون العموميون , المذكورين في القائمة رقم ٣ (راجع م. ١٠ من الميثاق). في حين ترك أمر التعيين للسلطة التشريعية المقبلة للظروف القادمة (راجع م. ٦ من الميثاق). هذا وإذا ما قارنا طريقة تكوين مجلس الشورى في الميثاق بالدستور التونسي لعام ١٨٦١ وحق رئيس الدولة في التعيين لوجدنا نوعاً من الشبه في أن يكون الوزراء أعضاء في المجلس طبقاً للفصل ٤٤ من دستور ١٨٦١ في تونس , الذي قضى بأن : المجلس الأكبر مركب من ستين عضواً في الأكثر , الثلث منهم يكون من الوزراء ومن الموظفين في خدمة الدولة , كانوا في الخدمة العسكرية أو السياسية ، والثلثان من أعيان أهل المملكة ممن يشهد لهم بالكمال والوجاهة ، ويلقب كل واحد ممن أعضاء هذا المجلس بمستشار المملكة ويكون للمجلس من الكتاب على قدر الحاجة .

بيد أن أوجه الخلاف بين طريقة تركيب مجلس الشورى اليمني في الميثاق والمجلس الأكبر في الدستور التونسي هو أن أعضاء مجلس الشورى اليمني كانوا كلهم من الموظفين. في حين كان الثلث فقط من أعضاء المجلس الأكبر التونسي . زد على ذلك أن الدستور التونسي قد قرر أن يلقب كل عضو بالمجلس الأكبر بمستشار المملكة في حين أدخل الميثاق المستشارين العموميين في عضوية مجلس الشورى .

وعلاوة على ما تقدم خول الدستور للملك أن ينتخب المجلس الأكبر بموافقة وزارته في أول الأمر(فصل٤٥). وهذا ما استأنس به الميثاق بإقراره من حيث المبدأ تعين أعضاء مجلس الشورى دون تحديد الجهة التي تقوم به. وعليه فقد استأنس مشرع الميثاق ببعض بنود الدستور التونسي لعام١٨٦١ خاصة وأن واضع الميثاق قد كان الفضيل الورتلاني كما استأنس بغيره من الدساتير العربية التي كانت نافذة المفعول آنذاك . ونظراً لأن السلطة التشريعية قد تألفت من مجلسين في سوريا ومصر والعراق والسودان في بداية الحياة الدستورية في تلك البلدان. فإنه قد تغاير حق رئيس الدولة في تعين عدداً من أعضاء هذه السلطة بالشكل التالي :

قرر الدستور السوري لعام ١٩٢٠ أن يعين الملك عدداً مساوياً لنصف عدد الأعضاء المنتخبين في مجلس الشيوخ . في حين يعين رئيس الدولة المصري ٢/٥ أعضاء مجلس الشيوخ في الدستور المصري لعام ١٩٢٣ (م٧٤) ثم أصبح الملك يعين ستين عضواً من أعضاء مجلس الشيوخ البالغ عددهم مائة في الدستور المصري لعام ١٩٣٠(م٧٥). ويعين مجلس السيادة عشرين عضواً من أعضاء مجلس الشيوخ البالغ عددهم خمسين عضواً في الدستور السوداني لعام ١٩٥٦ (م٤٤). وبالمقابل يعين الملك جميع أعضاء مجلس الأعيان (المجلس

الأعلى) في دستور العراق ودستوري الاردن لعامي ١٩٤٦ و ١٩٥٢ . وكذلك ذات النظام الجمهوري. الحال في دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ .

هذا ولم ينحصر حق رئيس الدولة على تعين نسبة معينة من أعضاء المجلس الأعلى أو أعضائه جميعاً في أحكام الدساتير المذكورة أعلاه فقط , بل وامتد حق رئيس الدولة في التعيين إلى المجلس الواحد في طائفة من دساتير الدول العربية

لقد إنقسمت دساتير الدول العربية إلى طائفة خولت لرئيس الدولة حق تعيين السلطة التشريعية بكاملها (دستورين). في حين قررت أحكام ٤ دساتير واتفاقية لرئيس الدولة تعين نسبة معينة من أعضاء السلطة التشريعية . وقضت أحكام ١٩ دستوراً في الدول العربية ذات النظام الجمهوري بقيام المجلس الثاني من السلطة التشريعية بواسطة الانتخاب أو السلطة التشريعية المؤلفة من مجلس واحد .

ومن أجل توضيح ذلك سنوزع تلك الدساتير على الشكل التالي :

أ- خولت أحكام دستورين لرئيس الدولة تعين أعضاء السلطة التشريعية بكاملها. مثال ذلك نصت المادة ٤٨ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ على أن يتألف مجلس الشورى من أعضاء يختارون من رجال اليمن وعقالهم ويحدد القانون عدد الأعضاء وشروط العضوية ويقرر طريقة التعيين وأحكامه. حدد عدد أعضاء مجلس الشورى بمائة وخمسين عضواً يصدر تعينهم بقرار من رئيس الجمهورية[1]. وإذا كان كل من دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٦٤ وقانون مجلس الشورى رقم ١٥ لعام ١٩٦٤ في ج . ع . ي . لم يحددا من هم هؤلاء الأعضاء ويكون التعيين بمشيئة رئيس الجمهورية دون أن يشترط موافقة مجلس الوزراء على هذا التعيين . فإن قانون

---

[1]- راجع الكتاب السنوي لعام ١٩٦٤ شعبة الإعلام والإرشاد في ج.ع.ي. صفحة ٣٣-٣٤.

مجلس الشورى العراقي المكمل لدستور ١٩٦٤ قد نص على حق رئيس الجمهورية تعيين أعضاء مجلس الشورى بموافقة مجلس الوزراء. والوزراء بحكم مناصبهم طبقاً للمادة ١ من القانون كما يلي :

يتألف مجلس الشورى من :

أ ـ أعضاء يصدر بتعينهم مرسوم جمهوري بموافقة مجلس الوزراء ويراعي في تعينهم أن يمثلوا جميع ألوية الجمهورية على أساس عضو واحد لكل مجموعة من النفوس لا تقل عن سبعين ألف ولا تزيد عن مائة ألف ويكون ممثلو كل لواء من المولودين فيه أو ممن يقيمون فيه أو يباشرون عادة عملهم فيه . وتعتبر سجلات النفوس لإحصاء عام ١٩٥٧ أساساً لتثبيت عدد النفوس لأغراض هذا القانون

ب ـ رئيس الوزراء والوزراء بحكم وظائفهم . ويسمح لهم بالكلام كلما طلبوا ذلك ويكون لهم صوت معدود عند أخذ الرأي .

يتضح مما تقدم أنه رغم الإتفاق في أحكام الدستورين والقانونين المكملين لهما في شأن تعيين السلطة التشريعية من قبل رئيس الجمهورية . إلا أن أحكامهما قد تغايرت في تفاصيل نصوصها بهذا الصدد . لقد خولت المادة ٥٨ من الدستور اليمني رئيس الجمهورية أن يعين رئيس مجلس الشورى ووكيله . في حين لم يقرر ذلك قانون مجلس الشورى العراقي . زد على ذلك قد جعل الوزراء أعضاء في المجلس بحكم مناصبهم في حين لم يقرر ذلك قانون مجلس الشورى اليمني في حين نص دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ على أن يعين

رئيس المجلس الجمهوري ٢٠ % من أعضاء مجلس الشورى (م٤٦)[1] ويعين رئيس الجمهورية عشرة أعضاء في السلطة التشريعية في دستوري ج . ع . م . لعام ١٩٦٤ (م ٤٩) وج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م٨٧) وعشر أعضاء مجلس الشعب في دستور السودان لعام ١٩٧٣ (م١٢٠) بينما يعين رئيس الجمهورية في دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ ثلث أعضاء مجلس الأمة (م١٠٢) كما يعين رئيس الجمهورية التونسي بقية أعضاء مجلس المستشارين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية . علماً بأنه : يتكون مجلس المستشارين من أعضاء لا يتجاوز عددهم ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب . ويحدد القانون الانتخابي طريقة ضبط هذا العدد كل خمس سنوات باعتبار عدد أعضاء مجلس النواب . ويوزع أعضاء مجلس المستشارين كما يلي : عضو أو عضوان عن كل ولاية بأعتبار عدد السكان يتم انتخابه أو أنتخابهما على المستوى الوطني من بين الأعراف والفلاحين والإجراء . وذلك بترشيح من المنظمات المعينه ضمن قائمات لا يقل عدد الأسماء بها عن ضعف عدد المقاعد الراجعة إلى كل صنف وتوزع المقاعد بالتساوي بين القطاعات المعينه . يتم انتخاب أعضاء مجلس المستشارين عن طريق الاقتراع الحر والسري من قبل أعضاء الجماعات المحلية المنتخبين في التعديل الدستوري التونسي الصادر في ٢٠٠٢/٦/١م (راجع ف١٩) . وما يعني بأن عدد أعضاء هذا المجلس ٦٠ عضواً .

---

[1] كما قررت مطالب آمالنا وأمانينا في اليمن قبل الثورة أن يعين رئيس الدولة ربع عدد اعضاء مجلس الشورى اليمني . هذا وتجدر الإشارة إلى أن أحكام دساتير مختلفة قد قررت لرئيس الدولة حق تعيين عدد معين من أعضاء السلطة التشريعية أو من أعضاء مجلسها الأعلى مثال ذلك يعين رئيس جمهورية الهند أثنا عشر عضوا من أعضاء مجلس الولايات من ممثلي الأدب والعلوم والفنون والخدمة الإجتماعية (ف . ١ ، ٣م٨ من الدستور) . ويعين رئيس جمهورية إيطاليا خمسة مواطنين في مجلس الشيوخ ممن رفعوا شأن الوطن بجدارة عالية في المجالات الإجتماعية والعلمية والأدبية والفنية وذلك لمدى الحياة (م٥٩ من الدستور) . ويعين رئيس جمهورية أيرلندة ١١عضواً من أعضاء مجلس الشيوخ الأيرلندي (راجع م ٤٨ من الدستور) .

وبالمقابل إشترط الدستور السوداني لعام ١٩٩٨م تعذر إجراء الانتخابات العامة في ذلك طبقاً للفقرة ٣ من م٦٧ التي نصت على أنـه : إذا تعذر بقرار من هيئة الانتخابات العامة , إجراء الانتخابات للمجلس الوطني في أية دائرة أو كلية لأسباب أمنيـة قـاهرة . فيجـوز لـرئيس الجمهوريـة أن يعين عضواً بـالمجلس الوطني لشغل المقعد حتى تجري الانتخابات أعجل ما تيسر .

هذا وقد مرت السلطة التشريعية اللبنانيـة بتعيين عدد محـدد مـن أعضائها إلى جانب الأعضاء المنتخبين في فترة الثلاثينات [١] . كمـا عين مجلس الرئاسة ٣٢ عضواً فـي مجلس النـواب بعد قيام الجمهوريـة اليمنيـة وفقـاً لأحكـام إتفـاق إعلان الجمهورية اليمنية والفترة الإنتقالية الصادرة عام ١٩٩٠ .

بيد أن رئيس الدولـة لـم يتمتـع بصلاحيات تعيين عـدد محـدد مـن أعضـاء السلطة التشريعية فـي دسـاتير سـوريا لأعـوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ ومـصر لعـام ١٩٥٦ وتـونس لعـام ١٩٥٩ والجزائـر لأعـوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ج . ع . ي . لعـــــــــامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والجمهوريـة اليمنيـة لعـام ١٩٩٠ والعـراق لعـام ١٩٧٠ . والـسودان لأعـوام ١٩٦٤م و ١٩٨٥م و٢٠٠٥م بعد انتهاء الفترة الانتقاليـة مـدتها ست سنوات ، من خلال ما تقدم يتضح أن الأحكام الدستورية في الدول العربيـة ذات النظام الجمهوري قد تغايرت بصدد صلاحيات رئيس الدولـة فـي تعيين عـدد محـدد من أعضاء السلطة التشريعية . وقد أنحصر ذلك في كل من مصر والسودان والعراق وسوريا ج . ع . ي . ولبنان وتونس بعد تعديل الدستور عام ٢٠٠٢م والجزائر بعد إصدار دستور ١٩٩٦م في ٦ دول من ثمـان دول ومـع أن أحكـام المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٧٠ قد نصت على قيام ذلك المجلس بالتعيين . غير أن

([١]) مزيد من الإطلاع حول تعيين عدد من أعضاء السلطة التشريعية اللبنانية راجع الجدول الخاص بالبنية الطائفية لتلك السلطة . الكتاب الثاني من هذا البحث السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري الباب الثاني البنية السياسية والإجتماعية...... الخ .

جهة التعيين مجلس قيادة الثورة : الذي يختار أعضاء المجلس من ممثلي قطاعات الشعب المختلفة السياسية والإقتصادية ومن العناصر الوطنية والقومية التقدمية . علماً بأن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس قيادة الثورة على أن قانون إدارة الدولة العراقية بعد الفترة الانتقالية الصادر عام ٢٠٠٤م قد ألغي نسبة التعيين لأي من أعضاء الجمعية الوطنية .

أما أحكام الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨ في ج . ع . م . فمع أنها قضت بأن يتولى السلطة التشريعية مجلس الأمة يحدد عدد أعضائه مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري (م١٣) . فإن تعيين رئيس الدولة لمجلس الأمة الجديد قد كان من بين أعضاء المجلسين في الدولتين السابقتين للوحدة . وبذلك يختلف عن تعيين رئيس الدولة للسلطات التشريعية والمؤقتة في الأحكام الدستورية اليمنية والعراقية حيث كان رئيس الدولة ومجلس قيادة الثورة طليقاً في التعيين في حين أصبح رئيس ج . ع . م . مقيد في التعيين من بين أعضاء المجلسين السابقين للوحدة وقيام ج . ع . م . على أن تعين الهيئة التشريعية القومية في دستور السودان لعام ٢٠٠٥م قد أتى وفقاً لاتفاقية السلام بين القوى المتحاربة في الشمال والجنوب وبنسب ٧٢ ٠/٠ للشمال و٢٨ ٠/٠ للجنوب خلال الفترة الانتقالية لمدة ست سنوات (راجع الجزء الخامس من هذا البحث طرق قيام السلطة التشريعية والمؤقتة).

وبخلاف ذلك إتفقت أحكام القرار الجمهوري رقم ١ لعام ١٩٦٩ مع الأحكام الدستورية العراقية واليمنية السابقة . في تعيين أعضاء الهيئة المؤقتة .

لقد خولت أحكام القرار الجمهوري رقم ١ لعام ١٩٦٩ في ج . ع . ي . تعيين أعضاء المجلس الوطني (عددهم ٤٥) . وكذلك تعين أعضاء جدد في هذا المجلس عام ١٩٧٠ بعد المصالحة بين الجمهوريين والملكيين وفقاً للقرار الدستوري رقم ١ لعام ١٩٧٠ .

ولم ينحصر الأمر على ما تقدم في تعيين السلطات التشريعية فقط ، بل إن رئيس الجمهورية قد عين أعضاء مجلس الشعب السوداني عام ١٩٧٢ (راجع م١٢٠ من دستور السودان لعام ١٩٧٣) [١]. كما عين رئيس مجلس القيادة أعضاء مجلس الشعب التأسيسي (٩٩ عضواً) في ١٩٧٨/٢/٦. وأضاف قرار رئيس الجمهورية تعيين ٦٠ عضواً في المجلس التأسيسي في عام ١٩٧٩ . كما عين رئيس مجلس قيادة الثورة للإنقاذ الوطني أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي عام ١٩٩٢ . وقد عين أعضاء المجلس الوطني السوري عام ١٩٦٥ أيضا . ومجلس الشعب السوري لعام ١٩٧١ وكذلك المجلس الإنتقالي في الجزائر الذي عين من قبل رئيس الدولة بعد إلغاء الدورة الثانية للانتخابات التشريعية في البلاد عام ١٩٩٢م . وإذا كان رئيس الدولة (ومجلس قيادة الثورة في العراق عام ٧٠) قد تمتع بصلاحيات تعيين تلك المجالس المؤقتة بدون حق دستوري مقرر قبل ذلك أو بنص دستوري أصدره رئيس الجمهورية دون مشاركة من قبل أي جهة في إصداره (دستور ج . ع . ي . والعراق لعام ١٩٦٤) فإن رئيس الدولة قد تمتع بصلاحية تعيين عدد محدد من أعضاء السلطة التشريعية في طائفة من دساتير الدول العربية ذات التطام الجمهوري في حين لم تقرر الأحكام الدستورية التونسية قبل تعديل الدستور عام ٢٠٠٢م والجزائرية ذلك قبل دستور ١٩٩٦م .

وإذا عدنا من حيث الأقدمية التاريخية في حق التعيين هذا لوجدنا أن هذه الأحكام قد ابتدأت في القرن التاسع عشر في مصر وتونس ولبنان وفي عشرينات القرن العشرين بسوريا في دستور ١٩٢٠ ثم مصر التي خول فيها دستور ١٩٢٣ لرئيس الدولة تعيين نسبة معينة من أعضاء المجلس الأعلى

---

[١] لقد نصت آخر مادة في دستور السودان لعام ١٩٧٣ ما يلي : أنا النذير دفع الله أول رئيس مجلس شعب مكون بموجب القرار الجمهوري رقم ١٠٤ الصادر عام ١٩٩٧٢ بهذا أشهد أن هذه النسخة صحيحة في الدستور الدائم ....ز

(مجلس الشيوخ) . ثم الصمت عن التعيين في الدستور المصري لعام ١٩٥٦ فعودة تقرير هذا الحق في دستوري ١٩٦٤ و ١٩٧١ .

وابتدأت مسيرة التشريع الدستوري في اليمن بتعيين كامل السلطة التشريعية في دستور ١٩٦٤ فالصمت عن حق رئيس الدولة في التعيين لأي عدد فيها في دستوري ١٩٦٥ و ١٩٦٧ فالعودة إلى تقرير نسبة ٢٠ % من أعضاء مجلس الشورى في دستور ١٩٧٠ وتعيين ٣٢ عضواً بعد قيام الوحدة اليمنية في مجلس النواب اليمني . ثم قيام المجالس الثلاثة الجديدة بإنتخاب كامل أعضائه . وسارت على هذا المنوال الأحكام الدستورية السورية والعراقية والسودانية . حيث قرر دستور العراق لعام ١٩٢٥ تعيين أعضاء المجلس الأعلى في السلطة التشريعية (مجلس الأعيان) ودستورا الأردن لعامي ١٩٤٧ و ١٩٥٢ وتعيين السلطة المؤقتة في دستور ١٩٦٤ . ثم العدول عن التعيين في دستور ١٩٧٠م وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة الصادر عام ٢٠٠٥م . وإن حدث التعيين في الواقع في العراق في انتخابات ١٩٩٦م و٢٠٠٠م . ولم تشذ عن ذلك الحكام الدستورية السورية التي قررت في دستور ١٩٢٠ تعيين نسبة محددة من أعضاء مجلس الشيوخ ثم تم تعين ثلاثة مجالس مؤقتة في منصف الستينات وبداية السبعينات ثم عدلت الأحكام السورية عن ذلك

وإنتقلت الأحكام الدستورية السودانية من تعين نسبة محددة من أعضاء مجلس الشيوخ في دستور ١٩٥٦ إلى الصمت عن ذلك في دستور ١٩٦٤ فالعودة إلى التعين لنسبة محددة في دستور ١٩٧٣ . ثم العدول عن التعين من جديد في دستور ١٩٨٥م فالعودة إلى التعيين في دستوري ١٩٩٨م و٢٠٠٥م في الفترة الانتقالية في الدستور الأخير .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن ظروفاً موضوعية قد جعلت رئاسة الدولة في ج . ع . ي . سابقاً تتولى هذه الصلاحية سواء كان حقها جزئياً أو كلياً في التعين

نظراً لغياب مؤسسات الدولة الحديثة وأهمها السلطة التشريعية . والعمل من أجل تهيئة البلاد لذلك . وعليه فإن القيادة السياسية التي تعاقبت على مقاليد الأمور في ج . ع . ي . سابقاً منذ قيام ثورة ٢٦ سبتمبر ١٩٦٢ فما بعد قد قامت بهذه الإجراءات أو حالت الظروف دون أن تتمكن من القيام بها سواء قررت الأحكام الدستورية ذلك أو لم تقرر . وسواء كان التعيين بشكل ثابت أو مؤقت . ومرد ذلك أن التقاليد البرلمانية الديمقراطية لم تتبلور بشكل يساوي القرارات السياسية والأحكام الدستورية الصادرة ليس في اليمن فقط بل وفي جميع بلدان البحث بشكل متفاوت .

وعلاوة على ذلك لم تقم مؤسسات المجتمع المدني كقوة ضغط على السلطة السياسية لتثبيت دساتير ديمقراطية والتقيد بها في إطار تلك الأحكام . لذلك فأن قوة صلاحية رئاسة الدولة وضعف وغياب السلطة التشريعية نظراً للعوامل التي شرحنا أعلاه وفي الجزء الخامس من البحث على طول تاريخ نظام الحكم في الدول العربية . أن طبيعة الأوضاع التي أشرنا إليها وواقع نظام الحكم بالشكل المذكور قد جعل القيادة السياسية المتمثلة بالسلطة العليا (في ظل الأحكام المؤقتة) والتنفيذية (التي تقود الحزب أو التنظيم الحاكم) تتخذ الإجراءات هذه أو تلك لأي تصور تراه لتهيئة البلاد لأوضاع دستورية محدد سلفاً في عقل الحاكم . وتمشياً مع رغباته والمقتضيات العامة في هذه الفترة أو تلك . ومع أن الأمر قد تغير من حكم الحزب الحاكم الوحيد إلى التعددية الحزبية وقيام سلطة تشريعية من نواب من أعضاء أحزاب مختلفة في الفترة الأخيرة فأن الأحزاب الحاكمة التي قادت الدولة قبل التعددية لا تزال تسيطر على هذه السلطة التشريعية في جل هذه البلدان هذا إذا ما إستثنينا الجزائر والعراق بعد سقوط صدام . وهو ما يجعل هذه الهيئات التشريعية تابعة لرئاسة الدولة من خلال تبعية الأغلبية فيها لرئيس الحزب رئيس الدولة .

صلاحيات رئيس الدولة في الدعوة لعقد إجتماعات السلطة التشريعية وفضها :

يرى جانب من الفقه أن حق رئيس الدولة لدعوة السلطة التشريعية لعقد إجتماعاتها وفض هذه الإجتماعات مستمدة من عناصر النظام البرلماني في الفقه الدستوري . هذا وقد تغايرت أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري بشأن دعوة رئيس الدولة لإجتماعات السلطة التشريعية الاعتيادية والإستثنائية وفض هذه الإجتماعات بالشكل التالي : تفرعت أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري إلى :

١- دساتير خولت لرئيس الدولة دعوة إجتماعات السلطة التشريعية والمؤقتة العادية وغير العادية وحقه في فض إجتماعاتها .
٢- دساتير خولت لرئيس الدولة حق الدعوة لاجتماعات السلطة التشريعية العادية وغير العادية بموافقة مجلس الوزراء .
٣- دساتير خولت لرئيس الدولة حق الدعوة للاجتماعات غير العادية وفضها فقط
٤- دساتير صمتت عن النص على حق رئيس الدولة في الدعوة لإجتماعات السلطة التشريعية .

١- قررت طائفة من دساتير بلدان البحث لرئيس الدولة صلاحيات الدعوة لإجتماعات السلطة التشريعية العادية وغير العادية من حيث المبدأ . غير أنه إذا كانت أحكام دستور مصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ قد إنحصرت على حق الملك للدعوة لإجتماعات البرلمان العادية وغير العادية وفض إجتماعاته [1] . فإن أحكام دستور سوريا لعام ١٩٢٠ والعراق لعام ١٩٢٥ قد أضافت إلى

---

(1) أنظر م . المواد ٤٠ و٤٢ و ٩٩ دستور مصر لعام ١٩٢٣ والمواد ٤٠ و٤٢ و٩١ من دستور مصر لعام ١٩٣٠ .

حق رئيس الدولة في الدعوة إجتماعات السلطة التشريعية وفض إجتماعاتهما . حقه في تمديد إجتماع هذه السلطة . على أنه إذا كان الدستور السوري لم يحدد مدة تمديد المجلس (إنظر م ٨) . فإن الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ قد حدد مدة تمديد إجتماع السلطة التشريعية لمدة شهرين إضافيين إلى الأربعة أشهر المقررة (م٢٦) .ثم تعددت الأحكام الخاصة بالتمديد في تعديلات دستور الأردن لعام ١٩٥٢م في السبعينات والثمانينات كما وضحناه أعلاه (راجع الجدول ٣ من مشاركة المرأة في السلطة التشريعية في الدول العربية الجزء الخامس من هذا البحث) ووصل حق الملك في البحرين إلى تمديد المجلس الوطني لمدة سنتين في دستور ٢٠٠٢م (راجع بداية هذا الجزء) .

٢- وبالمقابل قرر طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث حق رئاسة الدولة في الدعوة للإجتماعات الإستثنائية للسلطة التشريعية من حيث المبدأ مثل دساتير سوريا لعام ١٩٣٠ وعام ١٩٥٣ و ١٩٧٣ ولبنان والعراق لعام ١٩٧٠ . مثال ذلك وردت صيغة متشابهة في نصها بأنه : يحق لرئيس الجمهورية أن يدعو المجلس إلى دورات إستثنائية تعين مواعيد إفتتاح هذه الدورات الإستثنائية وإختتامها في مرسوم . في الدستور السوري لعام ١٩٣٠ (م٤٥ جزء ٢ منها) والدستور اللبناني (م٣٣) . في حين وردت صيغة هذا النص في الدستور السوري لعام ١٩٧٣ بأنه لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الشعب لإنعقاد إستثنائي (م١٠٨) . وبذلك حددت أحكام الدستورين الأولين لرئيس الدولة حق الدعوة لإجتماع السلطة التشريعية الإستثنائي بموسوم وفضها في حين يكون ذلك ضمناً في دستور ١٩٧٣. وهو نصاً مستلهم من الدستور السوري لعام ١٩٥٣ (م٤١) . وإذا كانت أحكام الدساتير المذكورة أعلاه قد خولت لرئيس الجمهورية هذا الحق . فإن

الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ . قد قضى بأنه لرئيس مجلس قيادة الثورة أن يدعو إلى إجتماع إستثنائي للمجلس الوطني كلما قضت الضرورة ذلك (م٤٧). علماً بأن مجلس قيادة الثورة هو الذي يدعو لإجتماعات المجلس الوطني ويفض دوراته (م٤٧ أيضا) بشكل جماعي . وبما أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس قيادة الثورة فإنه قد تمتع بهذا الحق حكماً .

٣- وقررت أحكام مجموعة من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري حق رئيس الدولة في الدعوة لإجتماعات السلطة التشريعية العادية وغير العادية وفض دوراتها . على وجه الإجمال مثل دساتير مصر لعام١٩٥٦ (م٧٢ و ٧٣) [١] . ج . ع . م . لعام ١٩٥٨ (م١٧) وج . ع . ي . لعام ١٩٦٤ (م٥١ وم٥٥) و ج . ع . م . لعام ١٩٦٤ (م٥٣،٥٢) وإذا كانت الأحكام الدستورية من هذه المجموعة قد خولت لرئيس الجمهورية حق الدعوة لإجتماعات السلطة التشريعية العادية وغير العادية بمشيئته . فإن أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ قد قررت أن يتشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الشعب في ذلك طبقاً للمادة ١٢٦ منه بأن يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد ويأمر بفض دورته بموجب قرار جمهوري بالتشاور مع رئيس مجلس الشعب . في حين إنحصرت حق رئيس الجمهورية في دستور السودان لعام ١٩٩٨م على حقه في الدعوة للاجتماع الطارئ طبقاً للفقرة ٣ من م٧٥ كما يلي : ينعقد المجلس لدورة طارئة ، بناء على قراره أو بطلب من نصف أعضائه أو بدعوة من رئيس الجمهورية . وهو النص الذي قرره دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م

---

(١) هذا وقد أصدر الرئيس المصري قراراً بدعوة مجلس الأمة للإنعقاد ابتداء من تاريخ ٢٢/٧/١٩٥٧ ومع أنه كان مقرراً أن يكون إنعقاد الدور الأخر لمجلس الأمة في ١٩٥٧/١١/٤ فإنه قد إنعقد في ١٩٥٧/١٠/٢ بقرار من رئيس الدولة . الأهرام ١٩٥٧/١٠/٣ . هذا وكان يعقد مجلس الأمة جلساته ويرفعها دون أن يحدد موعد إنعقاد الجلسة التالية . الأهرام ١٩٥٨/٢/١١ .

في الفقرة ٣ من م٩٢ مع الأخذ بعين الاعتبار تكون الهيئة التشريعية القومية من مجلسين في الدستور الأخير .

وإتفقت أحكام مجلس الشورى المكمل دستور العراق لعام ١٩٦٤ ودستور ج . م . ع . لعام ١٩٧١ مع الأحكام المذكورة أعلاه في النص على حق رئيس الدولة في الدعوة لإجتماعات السلطة التشريعية العادية والإستثنائية وفض دوراتها . إلا أن أحكام الدستورين الأخيرين قد أضافت شرطاً لم يرد في تلك المجموعة من الدساتير . وهو أن لا يكون فض إجتماع المجلس إلا بعد التصديق على الميزانية [1] . وبذلك قيد حق رئيس الدولة في فض إجتماع السلطة التشريعية في الحكمين الأخرين بالتصديق على الميزانية.

٤- وتغايرت أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث بصدد الدعوة لإجتماعات السلطة التشريعية . مثال ذلك قررت مطالب آمالنا وأمانينا أن يكون للوزارة حق دعوة مجلس الشورى للانعقاد ، العادية والإستثنائية (وحق طلب بحث بعض الأمور في المجلس لمدة معينة) [2]. في حين قررت تلك الدعوة من رئاسة الدولة بنصيحة مجلس الوزراء في دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ حين نصت على أن : تعين رئاسة الدولة بناء على نصيحة مجلس الوزراء تاريخ ومكان بداية كل دورة إنعقاد برلمانية وتقر دورة الإنعقاد البرلمانية حتى تقرر رئاسة الدولة بناء على نصيحة رئيس الوزراء تعطيلها [3]

---

[1] راجع م ١٤ من قانون الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ . والمادة ١٠١ م ١٠٢ من دستور ج . م . م . لعام ١٩٧١ .

[2] راجع الفقرة أ والفقرة جـ من البند ٧ من الباب الثاني من آمالنا وأمانينا .

[3] نظراً لإختلاف تسميات رئاسة الدولة في دساتير المذكورة أعلاه وتسميات السلطة التشريعية أيضاً فقد أوردنا صيغة عامة للنص راجع نص المواد كما يلي : الفقرة ١و٢ من المادة ٤٥ من دستور السودان لعام ١٩٥٦ .

وإقتربت أحكام الدستورين السوريين لعام ١٩٥٠ و١٩٦٢ من نص مطالب آمالنا في تخويل الحكومة طلب إجتماع السلطة التشريعية . بيد أن أحكام الدستورين السوريين قد جعلت ذلك في غير الفترتين المحددتين لإنعقاد إجتماع السلطة التشريعية بالنص التالي : يحدد رئيس مجلس النواب الإجتماعات في غير الفترتين المقررتين أو بطلب من الحكومة (ف ٣ م ٤٣) .

٥- وقضت أحكام دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ وج . ي . لعامي ١٩٩٠ بأن يدعو رئيس الهيئة الجماعية لرئاسة الدولة (المجلس الجمهوري في الأول ومجلس الرئاسة في الثاني) إلى أول إجتماع للسلطة التشريعية يلي الإنتخابات العامة للمجلس خلال أسبوعين من إعلان نتائج الإنتخابات ، فإن لم يصدر قرار الدعوة خلال تلك المدة أعتبر المجلس مدعواً للإجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين [1] دون النص على أن يخول له حق الدعوة للاجتماعات العادية وغير العادية . في حين صمتت أحكام إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة على ذلك وأنحصر إجتماع هذه الجمعية بشكل علني طبقاً للمادة ٣٧- ف١ منه بأن : تكون إجتماعات الجمعية الوطنية علنية وتسجل بمحاضر إجتماعاتها وتنشر ويسجل تصويت كل عضو من أعضاء الجمعية الوطنية ويعلن ذلك وتتخذ القرارات في الجمعية بألاغلبية البسيطة الا إذا نص هذا القانون على غير ذلك .

بيد أن أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في ج . ع . ي . قد أعطته تلك الصلاحية : في الدعوة للإجتماعات غير الإعتيادية لمجلس الشورى (م ٤٨ من اللائحة) . وكانت من الصلاحيات المقررة لرئيس المجلس الجمهوري غير

---

[1] أنظر المادة ٥٧ من دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ والمادة ٥٣ من دستور ج . ي . لعام ١٩٩٠

المقيدة بموافقة المجلس الجمهوري وبذلك تطابقت أحكام المادة٤٨ من لائحة مجلس الشورى مع الصلاحية المخولة لرئيس المجلس الجمهوري بهذا الشأن في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ . وأن كان تمتع رئيس المجلس الجمهوري بحق الدعوة إلى إجتماعات المجلس الوطني العادية أيضا في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ (أنظر م ١٢) . وعليه فقد تشابهت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج . ع . ي . لعام ١٩٧١ – بصدد الدعوة للإجتماعات غير الإعتيادية للسلطة التشريعية مع الدساتير السورية لعام ١٩٣٠ و ١٩٥٣ و ١٩٧٣ والدستور اللبناني والتونسي (فصل ٣٩) والجزائري لأعوام ١٩٧٦م (م١٤٧) ١٩٨٩م (م١٢٠) ١٩٩٦م بهذا الشأن .

هذا وقد تغايرت هذه الأحكام في حق طلب الجلسات السرية للسلطة التشريعية . حيث كان ذلك من صلاحيات المجلس الجمهوري بصفة جماعية في لائحة مجلس الشورى في ج . ع . ي . (م٥٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى) . ومن حق الحكومة في مطالب آمالنا وأمانينا . ومن إختصاص رئيس الجمهورية في دستورا لعام ١٩٥٣ (ف.٢ م٥٩) ولائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج . ع . ي . بعد تعديل شكل رئاسة الدولة إلى رئيس الجمهورية[1] ، ورئيس الجمهورية والحكومة في دستور ج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م١٠٦) وصمت قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة عن النص على الجلسات السرية للجمعية الوطنية .

وعلاوة على ما تقدم قررت طائفة من دساتير بلدان البحث لرئيس الدولة حق تأجيل إجتماعات السلطة التشريعية والمؤقتة مع التغاير في مدة التأجيل

---

[1] راجع المادة ٢٥ من لائحة مجلس الشعب التأسيسي قبل تعديل شكل رئاسة الدولة وبعده هذا وتجدر الإشارة إلى أن دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي قد خولت لرئيس الدولة حق الدعوة لإجتماع السلطة التشريعية وفض دوراتها مثل دساتير الأردن لعام ١٩٢٨ (م ٢٩) وعام ١٩٤٦ (م٤٠) وعام ١٩٥٢ (م٨١) والكويت (م١٠٦) والبحرين (م٦٤) .

مثال ذلك نصت المادة ٢٠ من القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج . ع . ي . على أنه لرئيس المجلس الجمهوري أن يؤجل بقرار منه إجتماع المجلس الوطني لمدة سنة . في حين كان يتمتع رئيس الدولة العراقي في الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ بحق تأجيل مجلس الأمة مرات ثلاث لا تتجاوز شهرين في كل بإجتماع (م٣٩) . والتأجيل لمدة شهر في الدستور المصري لعام ١٩٢٣ شريطة أن لا تتكرر في دورة الإنعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين . وقرر الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية حق تأجيل إنعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهر واحد وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد (م٥٩) . ومع أن أحكام الدستور السوري لعام ١٩٣٠ قد إتفقت مع أحكام الدستور اللبناني في حق التأجيل ومدته إلا أنها قد أضافت شرطاً لم يرد في الدستور اللبناني . وهو أن يكون تأجيل المجلس النيابي لمدة شهر لرئيس الجمهورية بالإتفاق مع مجلس الوزراء الخ.(راجع م٨١) .

ولم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط ، بل وتعداه إلى أن قررت طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري حق رئيس الدولة في إلقاء الخطابات أو البيانات في إفتتاح إجتماعا السلطة التشريعية . لقد تغايرت أحكام دساتير بلدان البحث بهذا الصدد . مثال ذلك إجمعت الدساتير الأولى في تلك البلدان . أي عند بداية مسيرة حياتها الدستورية في النص علي أن يلقي الملك خطبة العرش عند إفتتاح السلطة التشريعية في أحكام دستور سوريا لعام ١٩٢٠ (م٨) ومصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ (راجع المواد المذكورة أعلاه بشان الدعوة لإجتماعات السلطة التشريعية) والعراقي لعام ١٩٢٥ .

وإذا كانت الأحكام الدستورية في بلدان البحث في ظل النظام الملكي بالشكل المذكور ، فإن طائفة من دساتير هذه البلدان قررت هذا الحق في ظل النظام الجمهوري . لقد نصت مجموعة من دساتير الدول العربية ذات النظام

الجمهوري على أن يلقي رئيس الدولة عند افتتاح دورة الانعقاد العادي "للسلطة التشريعية [1] " بيانا متضمناً السياسة العامة للدولة كما يجوز أن يلقى بيانات أخرى عن المسائل العامة التي يرى ضرورة إبلاغ " السلطة التشريعية بها " في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م٧٧) وج . م . ع . لعام ١٩٦٤ (م٦٣) وج . ع . ي . لنفس العام (م٥٦) و ج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م١٣٢) ودستور السودان لعام ١٩٧٣ (م١٤٩) .وان كان دستور ج . م . ع . لعام ١٩٧١ قد أضاف إلى الحكم السابق (ولمجلس الشعب مناقشة بيان رئيس الجمهورية) . في حين قررت الفقرة ١ من المادة ٩٢ من الدستور السوري لعام ١٩٥٣ ، أن يلقي رئيس الدولة : بيانات يوضح فيها أوضاع البلاد الداخلية والخارجية والمشكلات التي تواجهها وخطط معالجتها .

ويخاطب رئيس الجمهورية التونسي " السلطة التشريعية " مباشر أو بطريقة بيان يرسله اليها (فصل ٤٣) . وقد أضاف الدستور السوري لعام ١٩٧٣ بهذا الصدد أن يقدم رئيس الجمهورية المشروعات التي ترى الحكومة القيام بها . ويوجه الرئيس الجزائري خطاباً مرة في السنة إلى المجلس الشعبي الوطني حول وضع الأمة في دستور ١٩٧٦ (م١٥٦) . ويمكن رئيس الجمهورية أن يواجه خطاباً إلى المجلس الشعبي الوطني في دستور ١٩٨٩ (م١١٩) والسلطة التشريعية في دستور ١٩٩٦ (م١٢٨).

وتخاطب رئاسة الدولة السودانية السلطة التشريعية برسالة سواء كان ذلك بصدد مشروع قانون معلق في البرلمان أم غير ذلك . وعلى السلطة التشريعية أن: تنظر في أية مسألة تتطلبها تلك الرسالة بكل ما يلائمها من أنجاز في دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و١٩٦٤ و ١٩٨٥م . بيد أن أحكام دستور

---

[1] التقويس من عندنا نظراً لاختلاف أسماء السلطة التشريعية لمزيد من الاطلاع راجع الجزء الخامس من هذا البحث تسميات السلطة التشريعية .

السودان لعام ١٩٩٨م قد خولت لرئيس الجمهورية أن يخاطب المجلس الوطني بشخصه أو عن طريق رسالة ويجوز أن يطلب رأي المجلس في أي موضوع وعلى المجلس أيلاء الاستجابة لذلك الطلب الأولوية على أعماله الأخرى (م٨٣ ف١)

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه قبل أن نأتي بأمثلة في هذا الصدد فإن حق تبليغ السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية بالمعلومات ترجع إلى الدستور الأمريكي ، التي قررت الفقرة ٣ من المادة ٢ منه ما يلي : للرئيس من وقت لآخر أن يبلغ الكونجرس معلومات عن حالة الاتحاد ويوصه بأن تبحث الإجراءات التي يراها ضرورية ناجعة الخ . كما قرر ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٩٨٥ بأن يخاطب رئيس الجمهورية مجلس " السلطة التشريعية " برسائل تتلى ولا تكون محلاً لأية مناقشة وإذا حدث ذلك في غير وقت الانعقاد يجتمع البرلمان خصيصاً لهذا الغرض . وإذا عدنا إلى تاريخ إلقاء الخطب والبيانات في السلطة التشريعية المصرية وتقديم نماذج عن ذلك فإنها ستكون بالشكل التالي : ألقى الرئيس المصري ٣ خطابات أمام المجلس عام ١٩٧١ . كما ألقى خطابين أمام المجلس عام ١٩٧٢ و٣ خطابات عام ١٩٧٥ وخطابين عام ١٩٧٧ و٤ خطب عام ١٩٧٨ [١] . بل وكان الرئيس المصري يدلي بالأحاديث أمام الاجتماعات المشتركة لمجلس الشعب واللجنة المركزية للإتحاد الاشتراكي [٢] ويوجه الرسائل إلى مجلس الشعب والحكومة في نفس الوقت[٣].

ولم ينحصر الأمر على رئيس الجمهورية المصري فقط ، بل وتعداه إلى دو ل أخرى . غير أنه نظراً لغياب الوثائق الخاصة بذلك في بلدان البحث أثناء كتابة

١- مزيداً من الإطلاع حول خطابات رئيس الدولة المصري راجع الوثائق العربية إعداد الجامعة الأمريكية ، للأعوام المذكورة أعلاه . وكذلك أنظر خطابات الرئيس المصري في الأعوام ١٩٧١- ١٩٨١ .

[٢] إنظر الأهرام ١٩٧٣/٣/٢٧ .

[٣] الأهرام ١٩٧٤/٢/٢٠ .

الدراسة نورد نموذجاً للخطابات التي ألقاها الرئيس السوري في السبعينات حيث القى رئيس الدولة السوري خطابين عام ١٩٧١ [1] و٣ خطب عام ١٩٧٢ وخطابين عام ١٩٧٤ و٣خطب عام ١٩٧٦. والى جانب صلاحيات رئيس الدولة في إلقاء الخطب والرسائل إلى السلطة التشريعية فأنه قد تمتع في طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام . الجمهوري باستفتاء الشعب في المسائل الهامة مثال ذلك قررت مجموعة من هذه الطائفة الدستورية أنه لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الأمة ، أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة ، التي تتصل بمصالح البلاد العليا وينظم القانون طريقة الاستفتاء الخ . في الدستور المصري لعام ١٩٥٦ (م١٤٥) .

ومع أن أحكام دساتير ج .ع . م . لعام ١٩٦٤ (م١٢٩) وج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م١٥٢) قد إتفقت مع أحكام الدستور المصري لعام ١٩٥٦ بهذا الشأن . إلا إنه إذا كان الدستور المصري المذكور قد أشترط اخذ رأي السلطة التشريعية لاتخاذ الإجراءات المذكورة فبان دستوري ج. ع . م. لعام ١٩٦٤ و ج . م . ع . لعام ١٩٧١ والسوداني لعام ١٩٧٣ (م١١٦) والسوري لنفس العام (م١١٢) قد قررت حق رئيس الدولة في إستفتاء الشعب في المسائل العامة الخ . دون أخذ

---

[1] راجع الوثائق العربية إعداد الجامعة الأمريكية للأعوام المذكورة أعلاه .
هذا وتجدر الإشارة إلى أن الرئيس جمال عبد الناصر كان يقدم بيانات أمام مجلس الأمة . وقد ألقى بيانا أمام مجلس الأمة عن ١٩٥٧ شمل كل ما أنجز في عهد الحكومة الجمهورية في مصر وقد قال في هذا البيان : لقد كان موعدنا معكم منذ خمس سنوات فقد كنا نتصور وقتئذٍ أنه في استطاعتنا ان نلتقي بالممثلين الحقيقيين للشعب في نفس صباح ١٩٥٢/٧/٢٣ يوم ثورتنا . وكان الوزراء يلقون بيانات أمام مجلس الأمة لعام ١٩٥٧ . مثال ذلك قدم بيانات كل من وزير الخارجية ، والحربية ، والمالية ، والتجارة والتموين والزراعة ، والإصلاح الزراعي . مزيد من الاطلاع انظر بيانات الرئيس أمام مجلس الأمة القاهرة ١٩٥٧ صفحات ٨٥ و ١١٧ و ١٦٣ و ٢٤٣ و٢٧٥ و٣٢٣ و ٤٠٣ . هذا وتجدر الاشارة إلى أننا نعثر على الوثائق الخاصة بخطب رئيس الدولة في البلدان العربية ذات النظام الملكي وان كانت خطب الملوك والأمراء في هذه الدول لاتقل عدداً عن الخطب التي يلقيها رؤساء الجمهوريات في الدول العربية ذات النظام الجمهوري .

رأي السلطة التشريعية في ذلك . وعلى هذا الأساس فقط أطلقت صلاحية رئيس الدولة في هذه الدساتير حتى من أخذ رأي السلطة التشريعية .

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد خولت إستفتاء الشعب في المسائل الهامة بدون قيود (باستثناء دستور مصر لعام ١٩٥٦) . فإن الدستور التونسي خول لرئيس الجمهورية وحده أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطة العمومية أو يرمي إلى المصادقة على معاهدة يمكن أن تكون لها تأثير على سير المؤسسات دون أن يكون ذلك مخالفاً للدستور (فصل ٤٧ معدل) . وبذلك فقد أشترط هذا الحكم أن لا يكون الاستفتاء مخالف للدستور في حين صمتت الأحكام الدستورية السابقة التي قررت لرئيس الجمهورية هذا الحق . وقد إتفقت أحكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ مع الدساتير المصرية – السورية – السودانية المذكورة أعلاه في عدم اشتراط أخذ رأي السلطة التشريعية أو عدم مخالفة الدستور . حيث نصت المادة١١١ ف ١٤ من دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ على أن يعمد رئيس الجمهورية لاستفتاء الشعب في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية . ومع تعديل صياغة هذا الحكم في دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ . إلا أن حكم الفقرة ٩ من المادة ٧٤ قد أبقت على جوهر هذا الحكم بنصها على أنه يمكن لرئيس الجمهورية : أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية طريق الاستفتاء . وهو نفس الحكم الذي ورد في الفقرة ٨ من المادة ٧٧ من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ .

لم ينحصر الأمر على الدساتير السابقة فقط ، بل وللملك المغربي أن يستفتي شعبة بمقتضى ظهير شريف في شأن كل مشروع أو أقتراع قانون بعد أن يكون المشروع أو الاقتراح قد قرئ قراءة جديدة اللهم الا إذا كان نص المشروع أو الاقتراح قد أقر أو رفض في كل من المجلسين بعد قراءته قراءة

جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم (ف٦٩) ونتائج الاستفتاء تلزم الجميع (ف٧٠ من دستور المغرب لعام ١٩٩٦م) والى هذه المجموعة ينتمي دستور البحرين لعام ٢٠٠٢م وقطر لعام ٢٠٠٣م لقد نصت المادة ٤٣ من دستور البحرين على انه للملك أن يستفتي الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقاً عليه إذا أقرته أغلبية من أدلوا بأصواتهم ، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها وتنشر في الجريدة الرسمية . وقد إتفقت معها المادة ٧٥ من دستور قطر لعام ٢٠٠٣م مع إستبدال كلمة ملك في دستور البحرين بأمير في دستور قطر . والمواطنين في دستور قطر بدلاً من الشعب في دستور البحرين . لقد أصبح رئيس الدولة يلجأ إلى الاستفتاء بين حين وآخر وفي هذه المسألة أو تلك وهو ما سنبينه في الحديث عن حق رئيس الدولة في حل السلطة التشريعية .

صلاحيات رئيس الدولة في إقتراح مشروعات القوانين

تكاد تكون الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد إنقسمت إلى ثلاث مجموعات بصد صلاحيات رئيس الدولة بشأن إقتراح مشروعات القوانين .

حصرت أحكام الطائفة الأولى من دساتير بلدان البحث حق إقتراح مشروعات القوانين المقدمة إلى السلطة التشريعية برئيس الدولة . على أنه قبل أن نورد الأحكام الدستورية بهذا الشأن نود الإشارة إلى أن هذه الصلاحية ترجع إلى إنجلترا في عهد هنري السادس عندما أصبح امتياز التاج في موضوع التشريع إقتراح مشروعات القوانين من قبل رئيس الدولة وحق الرفض حين تكون السلطة التشريعية هي المقترحة . من هنا أتى مفهوم إقتراح مشروعات القوانين . وحق الاعتراض (راجع أعلاه) في إنجلترا منذ القرن الخامس عشر (م١٤٢٢ ـ ١٤٦٢) حين بدأ نواب الشعب واللوردات يقدمون اقتراحاتهم في

شكل لائحة قانون يعرضونه بعد أن يقرها المجلسان على الملك . وللأخير حينئذ أن يرفضه أو يمنحه صفة القانون [1] .

لقد قررت أحكام ٢٣ دستور ووثيقة دستورية في بلدان البحث حق رئيس الدولة في إقتراح مشروعات القوانين من حيث المبدأ . وإن كانت قد تغايرت الأحكام الدستورية المذكورة في تفاصيل نصوصها بهذا الشأن . مثال ذلك نصت أحكام ١٧ دستور من هذه المجموعة على حق رئيس الدولة تقديم الاقتراحات لمشاريع القوانين دون أن تشير إلى أن تقدم هذه المشاريع إلى مجلس الوزراء لدراستها أولاً . وبعد ذلك ترسل إلى السلطة التشريعية . أي أن اقتراحات مشاريع القوانين وإرسالها يتم بمشيئة رئيس الدولة كما هي الحال في دساتير مصر لأعوام ١٩٢٣ (م٢٨) و ١٩٣٠ (م٢٨) وسوريا لعام ١٩٣٠ (م٣٢) ولبنان (م١٨ معدلة) والعراق لعام ١٩٢٥ (م٢٨) وسوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م٥٨) ومصر لعام ١٩٥٦ (م١٣٢) وج . ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٥٠) و ج . ع . م . لعام١٩٦٤ (م١١٦) و ج . ع . ي . لعام ١٩٦٤ (م١٠٧) والجزائر لأعوام ١٩٦٣ وعام ١٩٧٦ (م٤٨) وتونس (فصل ٢٨)وسوريا لعام ١٩٥٣ (م٦٦) وكان الدستور الأخير قد خول للقضاء حق إقتراح القوانين إلى جانب رئيس الدولة وعضو السلطة التشريعية وبالمقابل قررت أحكام دستوري ج . ع . ي . لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ حق رئاسة الدولة إقتراح مشروعات القوانين على أن تحال إلى مجلس الوزراء لدراستها . ثم تعرض على مجلس الشورى لاتخاذ قرار بشأنها (م ٨ من دستور ١٩٦٥ و م ٦ من دستور ١٩٦٧) . في حين قررت أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ أن يكون حق رئيس الدولة في إقتراح مشروعات القوانين إلى السلطة التشريعية . بموافقة مجلس الوزراء وقررت مجموعة أخرى من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري صلاحيات السلطة التنفيذية في تقديم مشروعات القوانين إلى السلطة التشريعية مثل القرار الدستور رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج . ع . ي . (م٣٢) ودساتير ج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م١٠٩ وم١٥٦) وسوريا لعام ١٩٧٣ (م١٢٧) والسودان لأعوام ١٩٧٣م (م١٥٥)

---

[1] راجع . أسمن . الحقوق الدستورية . مرجع سابق صفحة ٤٨ .

و١٩٩٨م و٢٠٠٥م . وأتفقت معها في هذا النص أحكام مجموعة من الدساتير الأجنبية مثل دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ (م٣٩) ودستور إندونيسيا لعام ١٩٥٦ (م٩٢) والصومال لعام ١٩٦٠ (م٦٠) وتركيا لعام ١٩٦١ (م٩١) .

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه قد حدث تحولاً في هذا الشأن في الأحكام الدستورية المصرية و السورية التي قررت في آخر دستورين لها مشاركة الحكومة في إقتراح مشروعات القوانين في حين كان هذا الحق محصوراً على رئاسة الدولة قبل ذلك .

وإلى جانب الأحكام الدستورية التي قررت حق رئيس الدولة في إقتراح مشروعات القوانين أو تلك التي خولت رئاسة الدولة والوزارة هذه الصلاحية[1] . فإن أحكام مجموعة ثالثة قد حصرت حق تقديم مشاريع القوانين إلى السلطة التشريعية من قبل الوزارة فقط في كل من الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م٥٩) والعراق لعام ١٩٦٤ (م٦٩) و ج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ (م٦٨) والسودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ والجزائر لعام ١٩٨٩ وعام ١٩٩٦ وج . ي . لعام ١٩٩٠ (١) .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الأغلبية الساحقة من القوانين المقرة من السلطة التشريعية تتقدم بمشاريعها السلطة التنفيذية .

١- لقد كان أخر هذه الأحكام الدستورية العربية من حيث التاريخ من هذه الفئة الدستور السوداني لعام ٢٠٠٥م الذي قضى بأنه يجوز لرئيس الجمهورية أو مؤسسة الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير القومي أو أي لجنة من لجان الهيئة التشريعية القومية تقديم مشروع أي قانون لأي من مجلسي الهيئة التشريعية القومية (م١٠٦ ف١) وهو ما سبق وان سنه الدستور السوداني لعام ١٩٩٨م (م٨٧ ف١) .

(١) هذا وتجدر الإشارة إلى أنه قد كانت لائحة مجلس الشعب التأسيسي قررت بأن يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المحالة من رئاسة الدولة ويبدي فيها الملاحظات التي يراها مباشرة أو يحيلها إلى اللجنة المختصة أو لجنة خاصة لتقديم تقرير عنها . وقررت فقرات ١ من م ٤٢ من لائحة مجلس الشعب التأسيسي أنه على الحكومة تقديم مشروعات القوانين الخ . إلى مجلس الشعب التأسيسي ليرفعها إلى رئيس الجمهورية للتصديق عليها وإصدارها . لمزيد من الإطلاع حول المبادرة البرلمانية راجع الجزء الثاني من هذا البحث السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري الباب الرابع – ف ١٦ المبادرة البرلمانية .

صلاحيات رئيس الدولة في حل السلطة التشريعية :

يمتلك رئيس الدولة صلاحيات حل السلطة التشريعية في كثير من الأحكام الدستورية على أن صلاحيات رئيس الدولة قد تغايرت في هذا الشأن . مثال ذلك خولت الدساتير التي صدرت في العهد الملكي في سوريا ومصر للملك حق حل السلطة التشريعية دون أن تحدد المدة التي يجب أن تجري فيها الإنتخابات للمجلس الجديد بعد حله في الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م٨) . وحق الوزارة في حل السلطة التشريعية في دستور مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ (م٣٨) ومطالب آمالنا وأمانينا في اليمن ٠ بند ٧ باب ٢) .

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة لم تحدد المدة التي يتم فيها إنتخابات جديدة للمجلس المنحل فإن الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ قد حدد ذلك حين نص على ذلك في المادة ٤٠ منه كما يلي : إذا حل المجلس يجب أن يبدأ بإجراء الانتخابات مجدداً ويدعي المجلس الجديد للانعقاد وبصورة غير عادية في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ الحل الخ . لم ينحصر الأمر على تغاير الأحكام الدستورية السابقة بهذا الشأن في العهد الملكي فقط ، بل وأمتد إلى العهد الجمهوري . لقد قررت طائفة من دساتير بلدان البحث حق رئيس الدولة بمفرده في حل السلطة التشريعية . وأشترطت طائفة أخرى من الأحكام الدستورية موافقة الوزارة على قرار رئيس الدولة في حل السلطة التشريعية . وصمتت أحكام طائفة ثالثة في النص على ذلك .

١ - قررت أحكام الطائفة الأولى من دساتير بلدان البحث حق رئيس الدولة في حل السلطة التشريعية دون موافقة الوزارة . اشترطت هذه الأحكام الدستورية تحديد المدة التي يجب أن يقوم فيها المجلس الجديد . حيث كانت الصيغة العامة لهذه الدساتير أنه لرئيس الدولة حق حل (السلطة التشريعية) وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل

ذلك الآمر .ويجب أن ينص القرار بحل (المجلس) على دعوة الناخبين لإجراء إنتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً وعلى ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في العشرة الأيام التالية لتمام الانتخابات في الدستور المصري لعام ١٩٥٦ (م١١٢) وج . ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٣٨) وج . ع . م . لعام ١٩٦٤ (م٩١) . في حين أضافت أحكام دستور ج . ع . م . لعام ١٩٧١ إلى ما تقدم أن يكون (حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عن رئيس الدولة) وتجرى الإنتخابات خلال ستين يوماً من تاريخ الحل . ومع أن أحكام دستور ج . ع . م . لعام ١٩٦٤ قد قرر هو الآخر حق رئاسة الدولة في حل السلطة التشريعية . غير أنه نظراً لأن المجلس معين من رئيس الدولة فإنه قد قرر تعيين مجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل طبقاً لما جاء في المادة ٨٧ منه كما يلي : لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الشورى وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر . ويجب أن ينص القرار بحل مجلس الشورى على موعد لاجتماع المجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً .

٢- وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة التي خولت لرئاسة الدولة حق حل السلطة التشريعية بمشيئتها فأن أحكام طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث قد اشترطت موافقة الشق الثاني من السلطة التنفيذية على هذا الإجراء (أي الوزارة) مثال ذلك قررت أحكام الدستور اللبناني حق رئيس الجمهورية أن يتخذ قراراً معللا بموافقة مجلس الوزراء حل المجلس قبل إنتهاء عهد النيابة . وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية ويدعى المجلس الجديد للاجتماع خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي الانتخابات (راجع م ٢٥) .

ومع أن أحكام الدستور السوري لعام ١٩٣٠ قد إتفقت مع أحكام الدستور اللبناني بهذا الصدد إلا أنها قد أكدت أن يكون حل السلطة التشريعية على

مسؤولية مجلس الوزراء . كما إشترطت أن يتضمن مرسوم الحل دعوة الهيئات الإنتخابية للشروع في إنتخابات جديدة في خلال شهرين .

٣- والمقابل قررت مجموعة من الدساتير في هذه البلدان أن يكون حل السلطة التشريعية بالتشاور مع الوزير الأول (رئيس الوزراء) أو الوزير الأول ورئيس السلطة التشريعية وخول الدستور التونسي قبل تعديله لرئيس الدولة حل المجلس إذا أصدر المجلس لائحة لوم ضد الحكومة (فصل ٦٣). ويكون الحل بعد استشارة الوزير الأول ورئيس مجلس الأمة إذا صادق النواب على لائحة اللوم الذي يقدمه ثلث أعضاء مجلس الأمة ضد الحكومة في الدستور التونسي بعد التعديل (فصل ٦٣). في حين يحل رئيس الجمهورية السوداني السلطة التشريعية بعد التشاور مع رئيسها في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٠٨) في حين قضى دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ بحق رئيس الجمهورية في حل السلطة التشريعية أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها , بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة وتجري الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر (م. ١٢٠). وبالتشاور مع رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة في دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ (م. ١٢٩) .

٤- وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد قررت حق رئاسة الدولة حل السلطة التشريعية وفقاً للشروط المتباينة أعلاه. فإن أحكام الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ قد خول هذا الحق لرئيس الدولة شريطة أن يكون ذلك في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة , حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له , تنظم الانتخابات التشريعية الجديدة في ظرف ثلاثة أشهر (م. ١٦٣).

٥- وقررت أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ شروطاً أخرى في حق رئيس الدولة حل السلطة التشريعية مثل أن يكون قرار حل السلطة التشريعية متخذ في مجلس الوزراء بمرسوم معلل. وأن تستقيل الوزارة في حالة حل المجلس . وتعيين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات ومنعت رئيس الجمهورية من حل السلطة التشريعية قبل مضي ثمانية عشر شهراً من انتخابه في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢.

وقد اتفقت أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ مع الدستورين السابقين في منع رئاسة الدولة من حل السلطة التشريعية بعد مدة من انتخابه. غير أن أحكام الدستور اليمني المذكور قد خولت هذا الحق لرئيس المجلس الجمهوري وليس للمجلس الجمهوري كهيئة جماعية لرئاسة الدولة كما لم يشرك مجلس الوزراء في اتخاذ هذا القرار أيضاً . ولا استقالة الحكومة التي حُل في عهدها المجلس ولا تشكيل حكومة تشرف على الانتخابات طبقاً للمادة ٧١ منه كما يلي : لرئيس المجلس الجمهوري أن يحل مجلس الشورى بقرار يبين فيه أسباب الحل على أنه لا يجوز حل المجلس للأسباب ذاتها مرة أخرى. ويجب أن يشمل القرار الصادر بحل مجلس الشورى على دعوة الناخبين لأجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يقل عن عشرين يوماً ولا يزيد عن تسعين يوماً من تاريخ الحل وعلى تحديد لاجتماع المجلس الجديد خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإعلان نتائج الانتخابات فإن لم تجري الانتخابات خلال تلك المدة فعلى رئيس المجلس الجمهوري أن يدعو المجلس المنحل ليمارس كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فوراً ويستمر في أعماله كأن الحل لم يكن . ولا يجوز حل مجلس الشورى خلال السنة التي تلي انتخابه أو خلال الستة الأشهر الأخيرة لمدة المجلس الجمهوري.

وإذا كان حل السلطة التشريعية من صلاحية رئيس المجلس الجمهوري فقط (وليس المجلس الجمهوري) فإنه قد أصبح هذا الحق من صلاحيات مجلس الرئاسة في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠. كما اشترط الدستور الجديد بأنه لا يجوز حل المجلس في دورة الانعقاد الأولى . وعلاوة على ذلك برز شرطاً جديداً في هذا الصدد وهو استفتاء الشعب في الأسباب التي يبني عليها الحل طبقاً للمادة ٧٨ منه التي نصت على أنه: لا يجوز لمجلس الرئاسة حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب في الأسباب التي يبنى عليها الحل. ويجب أن يشمل القرار على دعوة الناخبين , وإجراء انتخابات جديدة لمجلس النواب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء , فإذا لم يشمل قرار الحل الدعوة المشار إليها أو لم تجر الانتخابات اعتبر باطلاً . . . ويجتمع المجلس بقوة الدستور فإذا جرت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال العشر الأيام التالية لإتمام الانتخابات , فإذا لم يدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور في نهاية الأيام التالية لإتمام الانتخابات , فإذا لم يدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور في نهاية الأيام العشرة المشار إليها ويتعين أن تستقيل الحكومة قبل إجراء الانتخابات وتشكل حكومة مؤقتة حتى انعقاد المجلس وإذا حل المجلس فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه مرة أخرى وفي جميع الأحوال لا يجوز حل المجلس في دورة انعقاد دورة الانعقاد الأولى . وقد أصبح هذا الحق لرئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري في ج.ي. الصادر في ١٩٩٤/٩/٣١ من جهة إن هذا التعديل قد خول لرئيس الجمهورية إيقاف جلسات مجلس النواب وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً الخ. طبقاً للمادة ١٠٠ معدلة كما يلي : لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب في الأسباب التي يبنى عليها ويصدر رئيس الجمهورية

قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً , فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به , ويجب إن يشمل القرار على دعوة الناخبين وإجراء انتخابات جديدة لمجلس النواب ف ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء الخ.

لقد إتفقت أحكام دستور ج.ي. المذكورة أعلاه مع أحكام الدستور المصري لعام ١٩٧١ في أن يكون حل السلطة التشريعية بعد إستفتاء شعبي . غير أن أحكام الدستور المصري قد قررت أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به . ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء . ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشر التالية لإتمام الانتخاب (م. ١٣٦). وبذلك تقارب التعديل الدستوري اليمني مع الدستور المصري بهذا الشأن.

٦- وإذا كانت الإحكام الدستورية السابقة قد قررت حق رئيس الدولة في حل السلطة التشريعية سواء كان هذا القرار بمشيئة أو بموافقة مجلس الوزراء الذي يرأسه الرئيس , أو بالتشاور مع الوزير الأول أو مع الأخير ورئيس السلطة التشريعية , أو بعد الاستفتاء كما تقدم توضيح ذلك. فإن أحكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦و ١٩٤٦ و ١٩٨٥ قد خولت لرئاسة الدولة حق تعطيل البرلمان بنصيحة رئيس مجلس الوزراء أو رفض هذا التعطيل أو الحل بناء على نصيحة رئيس الوزراء أيضاً.

وصمتت عن النص على حق رئيس الدولة في حل السلطة التشريعية أحكام دساتير سوريا لعام ١٩٥٣ والجزائر لعام ١٩٦٣ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥م و ١٩٦٧م والسودان لعامي ١٩٩٨م و٢٠٠٥م وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الانتقالية . وتجدر والإشارة إلى أن الطائفة الدستورية التي قررت قيود على حل السلطة التشريعية قد تباينت هي الأخرى في هذه المدة حيث إذا كان لا يستطيع رئيس المجلس الجمهوري حل مجلس الشورى خلال الثمانية عشر شهر التي تلي انتخاب المجلس. وفي الستة الأشهر الأخيرة من مدة المجلس الجمهوري في حين إنحصر هذا المنع خلال دور الانعقاد الأول للمجلس في دستوري ج.ي. لعام ١٩٩٠ . ومدة ثمانية أشهر في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ ومدة سنة في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣. لقد قررت طائفة من الدساتير الأجنبية منع رئاسة الدولة من حل السلطة التشريعية مثل الدستور الصومالي لعام ١٩٦٠ , الذي قرر أنه لا يجوز حل المجلس الوطني خلال السنة الأولى لمدة أو خلال السنة الأخيرة لمدة رئيس الجمهورية (ف.٣ م. ٥٣). وقيد الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ صلاحيات رئيس الجمهورية في حل السلطة التشريعية في الستة الأشهر الأخير من مدة رئاسة الدولة. (راجع م. ٨٨).

وعلاوة على ما تقدم تغايرت أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري بشأن المدة التي تجري فيها انتخابات جديدة للمجلس المنحل في ميعاد ستين يوماً في دساتير ج.م. لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ وج.ع.م. لعام ١٩٧١ والسودان لعام ١٩٧٣ؤ وج.ي. لعام ١٩٩٠. وفي مدة تسعين يوماً في دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وثلاثة أشهر في دساتير لبنان والجزائر لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ (م. ١٢٩).

وبالعودة إلى واقع الحياة السياسية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري نجد أن المندوب السامي الفرنسي في لبنان قد حل المجلس أكثر من مرة كما قام رئيس الدولة في كثير من هذه البلدان بحل السلطة التشريعية لقد حلت السلطة التشريعية والمؤقتة سبعين مرة خلال فترة أنظمة الحكم في الدول العربية منذ نشأتها حتى عام ٢٠٠٥م وكان هذا الحل حسب البلدان كما يلي : ١١ مرة في مصر و ٩ مرات في سوريا وخمسة عشر مرة في العراق وخمس مرات في لبنان ومرة واحدة في تونس وسبع مرات في السودان وأربع مرات في الكويت ومرتان في شمال اليمن ومرة في جنوب اليمن و ١٤ مرة في الأردن ومرتان في الجزائر ومرتان في المغرب ومرتان في البحرين ولم يحل المجلس قط في ج.ي وعمان [1] .

وإذا كان رئيس الدولة لم يستخدم هذا الحق في العراق في العهد الجمهوري إلى سقوط حكم صدام فمرد ذلك قيام تلك السلطة قبل الحرب العراقية الإيرانية بأشهر من جهة ولأنه لا يحتاج رئيس الدولة إلى اتخاذ هذا الإجراء إذا كانت السلطة التشريعية تابعة لرئاسة الدولة من الناحية الواقعية (بحكم أن رئيس الدولة أمين عام الحزب الحاكم).

أما سوريا : فإذا كان رئيس الدولة لم يستخدم هذا الحق في أثناء الحكومات البرلمانية في الأربعينات والخمسينيات . فإن رئاسة الدولة قد حلت السلطة المؤقتة المجلس الوطني في الستينات. ولم يعود حل المجلس ذا أثر على السلطة التنفيذية بعد عودة السلطة التشريعية منذ السبعينات حتى الآن لنفس السبب.

وكان حل المجلس في السودان وتونس وج.ع.م. ١٩٦٢ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ في ظل سيطرة الحزب أو التنظيم الحاكم على السلطة . في حين حل هذه السلطة في ج.ع.ي. عام ١٩٧٥ والجزائر عام ١٩٩٢ بعد أزمة سياسية حادة . وكان حل مجلس الشعب المصري في عامي ١٩٨٧و ١٩٩٠ بعد إجراءات قانونية معروفة للجميع.

---

[1] - لمزيد من الاطلاع راجع الجدول الأول القسم الثاني من الجزء الخامس من هذا البحث .

توقيع رئيس الدولة على القوانين وإصدارها

يعتبر التوقيع على القوانين وإصدارها من قبل رئيس الدولة إمتداداً لصلاحيته في حق إقتراح مشروعات القوانين وعدم اعتراضه على القوانين التي أحالتها إليه السلطة التشريعية. وإعترافاً من رئيس الدولة بالوجود القانوني للتشريع أو أمر إلى الجهاز الحكومي بتنفيذه. ومرد ذلك أن التشريع موجود من الناحية القانونية منذ موافقة السلطة التشريعية عليه , وزوال حق رئيس الدولة في الإعتراض عليه إما بالتنازل عنه أو بفقدانه بعد إنقضاء المدة المقررة له , بالاعتراض أو بعد عودة القانون إلى السلطة التشريعية وموافقتها عليه في المرة الثانية . على أن الوجود القانوني للتشريع ليس كافياً للعمل به , وإنما يلزمه توقيع الرئيس عليه لإصداره ونشره في الجريدة الرسمية.

بدأت مسيرة التشريع الدستوري في بلدان البحث في بالنص على إن يصدر الملك القوانين في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٣٤) و ١٩٣٠ (م. ٣٤) والتصديق عليها في دستور العراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٦). بينما تمتع الإمام بهذا الحق بموجب المادة ١٧ من الميثاق المقدس لعام ١٩٤٨.

واتفقت أحكام الدستور السوري لعام ١٩٢٠ ومطالب آمالنا مع أحكام الدستور العراقي في تصديق الملك على القوانين (راجع بند ٢ من باب ٣ من آمالنا) و (م٨ من الدستور السوري)[١] . لقد قررت طائفة من دساتير الدول العربية أن يصدر رئيس الدولة القوانين دون النص على اشتراك رئيس الوزراء أو الوزير المختص كما هي الحال في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ و ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ وتونس , والجزائر لأعوام ١٩٦٣م و

---

[١] - راجع أعلاه بشأن الفرق بين إصدار القوانين والتصديق عليها

١٩٧٦م و ١٩٨٩م و١٩٩٦م والسودان لأعوام ١٩٧٣م و١٩٩٨م و٢٠٠٥م , وسوريا لعامي ١٩٥٣ و ١٩٧٣ والعراق لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠.

وبالمقابل قضت أحكام طائفة أخرى من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري بأنه كلما يصدر عن رئاسة الدولة من قرارات يجب لنفاذها أن يشترك في التوقيع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص ما عدا قرار تعيين الحكومة أو قبول استقالتها في دساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ (م. ٧٦) و (١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٧٩) والدستور اللبناني ودساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٥ و ١٩٦٧ و ١٩٧٠ (م. ٩٢).

وقررت أحكام مجموعة ثالثة أنه كلما يصدر عن رئيس الدولة من قرارات يجب لنفاذها إشتراك رئيس الوزراء في التوقيع عليها في الأمر العسكرية السوري الصادر في ١٩٥١/١٢/٣ والمرسوم التشريعي الصادر في ١٩٥٢/٦/٨ ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ١١٨) [1]. وامتد التغاير في أحكام دساتير البحث إلى نشر هذه القوانين. حيث إذا كان الدستور السوري لعام ١٩٣٠ قد خول لرئيس الدولة أن ينشر القوانين خلال الشهر الذي يلي إحالتها للحكومة بعد تقريرها نهائياً. وإذا لم ينشر هذا القانون في هذه المدة أصبح نافذاً حكماً . أما القوانين التي يصرح المجلس بأنها مستعجلة فيجب نشرها خلال ثمانية أيام. ومع أن الدستور السوري لعام ١٩٧٣ قد قرر هذا النص إلا أنه لم يشر إلى القوانين المستعجلة (راجع م. ٩٨). وكذلك الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦. كما إتفقت أحكام الدستور اللبناني بهذا الشأن مع الدستور السوري المذكور في إصدار رئيس الجمهورية للقوانين خلال شهر. إلا أنه بخلاف الدستور السوري المذكور. قد قضى بأن ينشر الرئيس القوانين التي يتخذ المجلس قراراً خاصاً بوجوب استعجال نشرها خلال خمسة أيام (م. ٥٦).

[1] - حول المدة التي تصدر فيها القوانين راجع حق رئيس الدولة في الإعتراض أعلاه.

ويصدر رئيس الجمهورية القانون خلال خمسة عشر يوماً منذ إقراره في دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٦١) وعام ١٩٥٣ (م. ٧٣). وخلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه ويمكن التخفيف من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال في الدستور الجزائري لام ١٩٦٣ (م. ٥٠).

بيد أن الأحكام الدستورية السورية لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ قد قررت للسلطة التشريعية أن تصدر القانون. إذا أقر المجلس بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة صفة الاستعجال للقانون , فيجب إصداره في المدة المعينة فيه , وإذا لم يصدره رئيس الجمهورية في المدة المذكورة نشره رئيس مجلس النواب حالاً (راجع المواد السابقة الذكر أعلاه). زد على ذلك أن الدستور السوري لعام ١٩٥٣ قد أضاف تقرير نص لم يرد في دساتير أخرى وهو عدم دخول أيام العطلة الرسمية في حساب مهلة الإصدار. وبناء على ما تقدم تغايرت الإحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري بالشكل التالي :

١- لم تحدد طائفة من دساتير بلدان البحث المدة التي يصدر فيها رئيس الدولة القوانين من جديد سواء كانت عادية أو مستعجلة مثل دساتير ج.ع.م. لعامي ١٩٥٨ و ١٩٦٤ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ والعراق لعام ١٩٧٠ والسودان للأعوام ١٩٧٣م و١٩٩٨م و٢٠٠٥م وبالمقابل قررت أحكام طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث المدة التي يصدر فيها رئيس الدولة بقوانين العادية والمستعجلة مثل دساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ والدستور اللبناني ودساتير الجزائر لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و١٩٩٦ والدستور التونسي .

٢- بيد أن المدة التي حددتها هذه الدساتير قد تغايرت من شهر في دساتير سوريا لعامي ١٩٣٠ و ١٩٧٣ والدستور التونسي. وبخمسة عشر يوماً

في دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ , للقوانين العادية . ومن ٨-١٠ أيام في الدستور السوري لعام ١٩٣٠ وخمسة أيام في الدستور اللبناني إلى ترك هذه المدة للقانون المستعجل في دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ . وصمت الدستور التونسي عن النص على المشاريع التي تأخذ صفة الاستعجال.

٣- وسواء نصت الأحكام الدستورية أو لم تنص على نفاذ القوانين فيما إذا لم يصدرها رئيس الدولة أو إذا لم يعترض عليها. إلا أن الدساتير السورية قد قررت نفاذها حكماً في دستور ١٩٣٠ , أو إصدارها بعد إنقضاء تلك المدة المحددة لرئيس الدولة للإصدار . حيث تقوم السلطة التشريعية بالإصدار ف دساتير ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣.

٤- وبالمقابل إكتفت طائفة من دساتير بلدان البحث بالنص على حق رئاسة الدولة في الموافقة على القوانين المقرة من قبل السلطة التشريعية دون الإشارة إلى مدة إصدارها نصاً كما هي الحال في دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦م و ١٩٦٤م و ١٩٨٥م م و١٩٩٨م و٢٠٠٥م. في حين خولت أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٥ (م. ٧) لرئيس الجمهورية حق التوقيع على القوانين والقرارات , التي يجب أن يستقبلها توقيع رئيس المجلس الجمهوري بإصدار القرارات أو الأوامر والتوجيهات عن طريق رئيس مجلس الوزراء (م. ٨). واقترن حق رئيس المجلس الجمهوري بالتصديق على القوانين بتصديق رئيس الوزراء عليها في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م. ١). وإذا كان القرار السابق قد أعطى حق التصديق على القوانين من قبل كل من رئيس الهيئة الجماعية لرئاسة الدولة (رئيس المجلس الجمهوري) ورئيس الوزراء كما سبقت الإشارة. فإن حق التصديق على القوانين قد اقتصر على رئيس الدولة فقط , في

الدستور العراقي لعام ١٩٦٤ والإعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٨/٤/١٨م وبالمقابل إكتفى قانون إدارة الدولة في الفترة الانتقالية بأن تصدر القوانين بأسم الشعب ...الخ (م٣ ف ب).

والحكمة من تحديد المدة التي ينبغي أن يصدر فيها رئيس الدولة القوانين المقرة في السلطة التشريعية . عدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار فيظل القانون خاملاً بلا نفاذ. حيث إذا لم يقضي الدستور بتحديد مدة الإصدار فإنه لم يحدد الجزء عن الامتناع عن إصدار القانون وإن كان بمقدور السلطة التشريعية أن تسأل الحكومة عن ذلك في النظام البرلماني . وإن كان لا يسأل رئيس الجمهورية سياسياً ولا تثور مسألة التأخير في إصدار القانون إلا بعد انتهاء الفترة المحددة لجواز الاعتراض عليه[1].

هذا ولم ينحصر تغاير الأحكام الدستور في بلدان البحث على إصدار القوانين فقط , بل وتعداه إلى النشر في الجريدة الرسمية . مثال ذلك قررت مجموعة من دساتير بلدان البحث أن ينشر القانون في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من إصدارها في دساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٤ (م. ١٥٠) وعام ١٩٦٥ (م. ٧٤) و ١٩٦٧ (م. ٦٨). وتذاع خلال أسبوعين من تاريخ إصدارها ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ويجوز مد هذا الميعاد بنص خاص في القانون في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٨٠).

وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أنه مهما يكن من أمر قاعدة من قواعد النظام الرئاسي في التوقيع على القوانين من قبل رئيس الدولة فقط في مجموعة من أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري. وتقرير قاعدة برلمانية بتوقيع رئيس الوزراء والوزير المختص إلى جانب رئيس الدولة في مجموعة

---

[1] - لمزيد من الإطلاع حول ذلك راجع ماجد راغب الحلو. القانون الدستوري مرجع سابق ص ١٥٨.

ثانية من أحكام دساتير بلدان البحث . وقاعدة تعمل بنصف هذا المبدأ وذاك إلى توقيع رئيس الوزراء إلى جانب رئيس الدولة في مجموعة ثالثة من أحكام دساتير تلك الدول. فإن رئيس الدولة هو صاحب الصلاحيات الواسعة إبتداء من الدعوة لانتخاب السلطة التشريعية وتعين عدد أعضائها ودعوتها للاجتماع وفضه وحق اقتراح مشروعات القوانين والاعتراض عليها الخ.

وعلاوة على ما تقدم لم يوقع رئيس الدولة على القرارات بهذه الصفة فقط, بل وكان يذيل توقيعه بأسم رئيس الحزب أو التنظيم الحاكم الوحيد في البلد في أثناء حكم الحزب الحاكم الوحيد . لقد كان رئيس الدولة يذيل توقيعه باسم أمين عام الحزب أو التنظيم الحاكم أو رئيسه عندما يصدر قرارات تتعلق بعمل مشترك بين أجهزة الدولة والتنظيم أو الحزب الحاكم في كل من مصر والسودان والعراق وتونس وج.ع.ي. الخ.

صلاحيات رئاسة الدولة في تعديل الدستور:

كانت السمة العامة لدساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري التغاير في موضوع حق رئاسة الدولة في طلب تعديل الدستور. لقد إنقسمت دساتير هذه البلدان إلى مجموعة خولت لرئيس الدولة حق طلب تعديل نصوص محددة في الدستور بمشيئته. وقررت مجموعة أخرى أن يتم إقتراح طلب التعديل للدستور بموافقة مجلس الوزراء . وقضت مجموعة ثالثة بموافقة رئاسة الدولة على طلب التعديل الدستوري. وصمتت عن النص على ذلك أحكام طائفة رابعة من هذه الأحكام.

١- قررت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث صلاحيات رئيس الدولة في إقتراح طلب تعديل الدستور من حيث المبدأ. غير أنه إذا كانت أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١٥٦) و ١٩٣٠ (م. ١٤٥) قد قررت ذلك بوجه عام . فإن أحكام دساتير أخرى قد قررت هذا الحق لرئيس الدولة شريطة أن يكون طلب تعديل مادة أو مواد في الدستور مبني على أن يذكر في طلب تعديل المواد المراد تعديلها والأسباب الداعية لذلك. ودون شرط موافقة مجلس الوزراء على ذلك. في دساتير سوريا لعام ١٩٥٣ (م. ١٢١ ف.١) وعام ١٩٧٣ (م. ١٤٩ ف.١) ومصر لعام ١٩٥٦ (م. ١٨٩) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ١٦٥) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م.١٨٩) والسودان لأعوام ١٩٧٣م (م. ٢١٨) و١٩٩٨م (م١٣٩ ف ب) و٢٠٠٥م (م٨٥ ف ح) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ١٥٢) , وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ١٣٠).

٢- وبالمقابل قررت أحكام طائفة أخرى من دساتير الدول العربية حق صلاحية رئيس الدولة طلب تعديل الدستور بموافقة مجلس الوزراء في دساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ (م. ١٠٨) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ١٥٥).

ومع أن أحكام الدستور اللبناني قد إتفقت مع أحكام الدساتير السورية السابقة بهذا الشأن إلا أنها قد نصت على حق إقتراح إعادة النظر في الدستور فتقدم الحكومة مشروعاً إلى مجلس النواب (راجع م. ٦٧).

٣- كما أن أحكام طائفة ثالثة من دساتير بلدان البحث قد إتفقت مع أحكام الطائفة الأولى التي قررت حق رئيس الدولة في طلب تعديل الدستور بدون موافقة مجلس الوزراء . غير أنها بخلاف الطائفة الأولى قد منعت تعديل بعض مواد الدستور مثال ذلك بتمتع رئيس الجمهورية الجزائري بحق اقتراح تعديل الدستور ما لم يمس الاقتراح بكل من :

١- الصفة الجمهورية للحكم .

٢- دين الدولة .

٣ - الخيار الاشتراكي .

٤- الحريات الأساسية للإنسان والمواطن

٥- مبدأ التصويت عن طريق الاقتراع المباشر والسري .

٦- سلامة التراب الوطني في الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ (م. ١٩٥).

كما تمتع رئيس الجمهورية التونسي بحق اقتراح طلب تعديل الدستور ما لم يمس النظام الجمهوري للدولة (فصل ٦٠). ومع أن أحكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٨٩ ودستور ١٩٩٦ (م. ١٧٧) قد ألغت منع حق التعديل الذي قررته أحكام دستور ١٩٧٦ إلا أنه قد جعل موافقة السلطة التشريعية مقدمة لموافقة الشعب في الاستفتاء على التعديل من جهة. ومنع تعديل بعض مواد الدستور أيضاً طبقاً للمادة ١٦٣ منه التي نصت على أنه إذا رأى المجلس الدستوري مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتها ولا يمس بأي شيء التوازنات الأساسية للسلطات

والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه , أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع من أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني (م. ١٦٤). وبالمقابل نصت أحكام الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦م على أنه لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي يعرض التعديل على إستفتاء الشعب خلال الخمسين يوماً الموالية لإقراره (م١٧٤) ثم أتفقت أحكام المادة ١٧٥ من هذا الدستور مع ما نص عليه دستور ١٩٨٩م في المادة ١٩٥.

٤- وإذا كانت رئاسة الدولة قد تمتعت بحق إقتراح تعديل الدستور بدون مشاركة مجلس الوزراء في ذلك أو بموافقة هذا المجلس في الأحكام الدستورية المذكورة أعلاه. فإن أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٥٦ قد خولت لرئاسة الدولة الجماعية الموافقة على قرار السلطة التشريعية بتعديل الدستور فقط (م. ١٢٠). في حين خول الدستور السوداني لعام ١٩٨٥ هذا الحق لثلثي أعضاء المجلس العسكري الانتقالي ومجلس الوزراء في إجتماع مشترك , أو بواسطة الجمعية التأسيسية ولها الحق في قبول أو رفض هذا الدستور (م. ١٣٦). وكان دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ , الدستور الذي لم يخول للسلطة التنفيذية بشقيها حق اقتراح تعديل الدستور وإقراره للسلطة التشريعية (مجلس الشورى)[١] . وقد إتفق في هذا الصدد مع أحكام الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٧٨ طبقاً

[١] - هذا وقد تمتع رئيس الدولة بحق المصادقة على التعديل الدستوري في دستوري سوريا لعام ١٩٢٠ والعراق لعام ١٩٢٥.

خمسة منه , التي نصت على أنه للكونجرس أن يقترح كلما رأي ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك تعديل هذا الدستور أو أن ندعو بناء على رغبة ثلثي المجالس التشريعية للولايات المختلفة إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات تصبح في كلتا الحالتين جزءاً قانونياً من هذا الدستور الخ.

كما حصرت تعديل الدستور على السلطة التشريعية أحكام دساتير إيطاليا لعام ١٩٤٧ (م. ١٣٩) وتركيا لعام ١٩٦١ (م. ١٥٥) ودساتير البلدان الاشتراكية سابقاً حيث كان هذا من إختصاص السلطة العليا للدولة نظراً لعدم تسليمها بمنصب رئاسة الدولة , الذي قررته الدساتير التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

٥- وإذا كانت الإحكام الدستورية المذكورة قد قررت حق رئاسة الدولة اقتراح تعديل الدستور (ما عدا دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠) مع الشق الثاني من السلطة التنفيذية أو بدونه , أو الموافقة التعديل (في أحكام دستوري السودان لعام ١٩٥٦). فإن طائفة من دساتير بلدان البحث قد صمتت عن النص على التعديل بسبب انها أحكام مؤقتة مثل دساتير ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والسودان لعام ١٩٦٤ والعراق لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة .

هذا وتجدر الاشارة إلى إن صلاحية رئيس الدولة في اقتراح تعديل نص دستوري قد عادلت نسبة من أعضاء السلطة التشريعية بالشكل التالي : لقد عادلت مبادرة رئيس الدولة في إقتراح تعديل الدستور عشرة أعضاء في مجلس النواب اللبناني (م. ٤٢ معدلة) وربع عدد أعضاء مجلس النواب السوري وفقاً لدستور ١٩٥٣ (م. ١٢١ ف.ب) وثلث أعضاء السلطة التشريعية في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م. ١٨٩) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ١٦٥) وج.م.ع. لعام

١٩٧١ (م. ١٨٩) وسوريا لأعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ (ف.ق.م. ١٤٩) ودستور السودان لعام ١٩٩٨ (م ١٣٩) وتعادل الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الوطني في الدستور الجزائر لعام ١٩٦٣ (م. ٧١).

وبخلاف الإحكام الدستورية السابقة بأكملها فإن دستوري الجزائر لعام ١٩٧٦ والعراق لعام ١٩٧٠ لم يخولا للسلطة التشريعية حق المبادرة في تعديل الدستور. حيث إنحصر حق اقتراح التعديل الدستوري على رئيس جمهورية في الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ (م. ١٩١) ومجلس قيادة الثورة في الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ (ف.ب.م. ٦٣).

هذا وإذا كان دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ لم يخول هذا الحق لرئيس الدولة , فإنه حدث أن تقدم المجلس الجمهوري الجمهوري عام ١٩٧٣ بإقتراح تعديل المادة ٧٣ من الدستور التي نصت على حضر الحزبية بجميع أشكالها إلى اعتبار الاتحاد اليمني التنظيم الوحيد في البلاد ووافق المجلس على الإقتراح بأغلبية ٢/٣ أعضائه. وتقدم رئيس الدولة السورية عام ١٩٦٢ باقتراح تعديل إسم الدولة من الجمهورية السورية – إلى الجمهورية العربية السورية . وإحلال إسم الشعب العربي السوري محل الشعب السوري فأقر المجلس اقتراح الرئيس. وإقتراح رئيس الجمهورية السوري عام ١٩٧٣ إضافة دين رئيس الدول إلى مشروع دستور ١٩٧٣ فأقره مجلس الشعب بإجماع الحاضرين . وطلب رئيس الجمهورية اللبناني تعديل المادة ٤٧ من الدستور بحيث يجاز لرئيس الدولة بصورة استثنائية إعادة انتخابه للرئاسة مرة ثانية فأقرها مجلس النواب اللبناني[1].

[1] - حول المبادرة البرلمانية راجع الحزء السادس من هذا البحث المبادرة البرلمانية –. وحول اقتراحات رئيس الدولة المذكورة أعلاه. راجع قائد محمد طربوش . السلطات العليا للدولة ج.ع.ي. أطروحة دكتوراه فلسفة في فقه القانون جامعة موسكو ١٩٨٢ باللغة الروسية. ورسالة الرئيس حافظ الأسد إلى مجلس الشعب السوري بتاريخ ١٩٨٢/٢/٢٠ . ومذكرات مجلس النواب لعام ١٩٤٧. الدور الاشتراعي الرابع . الدورة العادية الأولة . الجلسة الثانية ص٤٧.

الباب الرابع

صلاحيات رئيس الدولة في المجالات الأخرى

١ـصلاحيات رئيس الدولة في مجال السلطة القضائية:

تتمثل صلاحيات رئاسة الدولة في مجال السلطة القضائية في كل من حقه في العفو وتعين موظفي السلك القضائي . وأخيراً رئاسته لمجلس القضاء الأعلى في بعض دساتير بلدان البحث.

وينقسم العفو إلى العفو البسيط والعفو الشامل. ويقصد بالعفو البسيط العفو عن العقوبة , أي إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة أو إبدالها بعقوبة أخف. في حين يقصد بالعفو الشامل العفو عن الجريمية ومحوها وما يترتب عليها من آثار يرفع صفة التجريم من الأفعال المكونة لها . وهو ما يتخذ عادة في ظروف معينة ولأسباب غالباً ما تكون سياسية. على أن النص على أن يكون العفو الشامل بقانون يعني أنه من اختصاص السلطة التشريعية ما لم يقرر الدستور خلاف ذلك.

وبالعودة إلى دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري نجد أن طائفة من دساتير بلدان البحث قد قررت لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون في دساتير كل من سوريا لعام ١٩٣٠ (م. ٧٣) والدستور اللبناني (م٥١ معدلة) ومصر لعام ١٩٥٦ (م. ١٤١) وج.ع.م . لعام ١٩٦٤ (م. ١٢٧) وج.ع.ي. لنفس العام (م. ١١٧) والسودان لأعوام ١٩٧٣م (م. ١٠٤) و١٩٩٨م (م٤٣ ف.هـ) و٢٠٠٥م (م٥٨ ف .ط) واكتفى الدستور التونسي بالنص على أنه لرئيس الجمهورية حق العفو (فصل ٥٠).

وبالمقابل قررت دساتير أخرى في الدول العربية ذات النظام الجمهوري أحكامها متباينة إلى حد ما بهذا الصدد. بأن يحق لرئيس الجمهورية إصدار العفو الخاص في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠و ١٩٦٢ (م. ٨٧). وحق رئيس الدولة في إصدار العفو الخاص شريطة أن لا يشمل هذا الحق العفو عمن أصدرت المحكمة العليا أحكاماً بحقهم في دستور سوريا لعام ١٩٥٣ (م. ٩٢) . وبحق رئيس الدولة إصدار العفو الخاص ورد الاعتبار في دستور سوريا لعام ١٩٥٣ (م. ٩٢). وبحق رئيس الدولة إصدار العفو الخاص ورد الاعتبار في دستور سوريا لعام ١٩٧٣ (م. ١٠٥). وكان القاسم المشترك لأحكام هذه الطائفة من الدساتير أنها لم تقرر نصاً أن يكون العفو الشامل بقانون وإن كانت هذه النصوص تعبر ضمناً عن ذلك.

وإلى جانب ما تقدم نصت أحكام الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ على أن يمارس رئيس الجمهورية حق العفو بعد إستشارة المجلس الأعلى للقضاء (م. ٤٦) . توسع هذا الحق إلى صلاحية إصدار العفو وحق إلغاء العقوبات أو تخفيضها وكذلك حق إزالة كل النتائج القانونية أياً كانت طبيعتها والمترتبة عن الأحكام التي تصدرها المحاكم في دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ (ف. ١٣ م. ١١١) وانحصرت أحكام دستور ١٩٨٩ في هذا الشأن على حق رئيس الدولة إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات واستبدالها (م؟. ٧٤ ف.٨) ودستور ١٩٩٦ (م. ٧٧ ف.٧). في حين قرر الدستور السوداني لعام ١٩٩٨م على التصديق على أحكام الإعدام قتلاً ومنح العفو ورفع الإدانة أو العقوبة (م٤٣ ف.و) ومع أن أحكام دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م قد إتفق من حيث المبدأ مع سابقه الا أنه قد أضاف إلى ذلك أن يكون وفقاً لنصوص هذا الدستور بما نصت عليه الفقرة ط من م٥٨ كما يلي : يصادق على أحكام الإعدام ويمنح

العفو ويرفع الادانه ويخفف العقوبة وفقاً لنصوص هذا الدستور والقانون القومي .

وبالمقابل إكتفت أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث بالنص على أن يصدق رئيس الدولة على أحكام الإعدام . وحق تخفيف العقوبة مشترطة موافقة السلطة التشريعية على العفو الشامل الذي يعلنه رئيس الدولة من حيث المبدأ كما هي الحال في دساتير العراق لأعوام ١٩٢٥ و ١٩٦٤ و ١٩٦٨ ودساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٥ و ١٩٦٧ و ١٩٧٠. على أن أحكام دساتير العراق قد أضافت حق رئيس الدولة في رفع العقوبة أيضاً (راجع ف١. م. ٢٦ من دستور ١٩٢٥ و م. ٥٢ من دستور ٦٤ و م.٥١ من دستور ١٩٦٨).

واقتصر حق المجلس الجمهوري في تخفيف العقوبة بأغلبية جميع أعضائه في غير حالات القصاص في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (م. ٨٧). في حين كان تخفيف أحكام الإعدام بأغلبية جميع أعضائه في غير حالات القصاص في دستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ (م. ١١) و ١٩٦٧ (م. ٩). دون أن تقرر حق رئاسة الدولة إعلان العفو الخاص وموافقة مجلس الشورى على العفو العام. وقد قررت أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار العفو الخاص والمصادقة على أحكام الإعدام والإشراف على حسن تطبيق أحكام القضاء (م. ف.ن.وف.س).

وقضت مجموعة ثالثة من أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري بصلاحية الشكل الجماعي لرئاسة الدولة وبالعفو الشامل والمشروط بمشورة مجلس الوزراء لأي شخص يكون قد أدين بأية جريمة في دستوري السودان لعامي ١٩٥٦ (م. ٢٩ ف.٢) و ١٩٦٤ (م. ٩٠) .

وصمتت أحكام دستوري ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ي. لعام ١٩٩٠ عن النص على العفو الخاص والشامل.

ولم ينحصر تغاير الأحكام الدستورية في الدول العربية على ما تقدم فقط بل وتعداه إلى المحكمة العليا – المحكمة الدستورية الخ. حيث تباينت هذه الأحكام بالشكل التالي : تتألف المحكمة العليا عند الحاجة بأمر الملك من ستة عشر عضواً نصفهم من الشيوخ ونصفهم من رؤساء محاكم التمييز ينتخبون الهيئات المنسوبين اليها بالقرعة من الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م. ٩٦).

وبخلاف أحكام الدستور السابق قررت أحكام الدستور السوري لعام ١٩٣٠ أن تتألف المحكمة العليا من خمسة عشر عضواً ثمانية نواب ينتخبهم مجلس النواب في إبتداء كل سنة وسبعة قضاة سوريين يشتغلون أعلى مناصب القضاء بحسب درجات التسلسل القضائي أو بإعتبار الاقدمية عند تساوي الدرجات تعينهم محكمة التمييز بهيئتها العامة كل سنة الخ. (راجع م. ٩٧).

ومع أن أحكام الدستور اللبناني قد إتفقت مع أحكام الدستور السوري المذكور أعلاه بشأن انتخاب جزء من أعضاء (المجلس الأعلى في الدستور اللبناني) ويكون الجزء الآخر من القضاة حسب التسلسل القضائي إلا أنه بخلاف سابقه قد قضى الدستور اللبناني بأن ينتخب مجلس النواب سبعة نواب (بدلاً من ثمانية في الدستور السوري) وثمانية من أعلى القضاة رتبة حسب درجات التسلسل القضائي ويجتمعون تحت رئاسة أرفع هؤلاء القضاة رتبة الخ. (م. ٨٠).

وإذا كانت أحكام الدستورين السوري واللبناني السابقين لم تخول لرئيس الدولة حق التدخل في إنشاء المحكمة العليا – (المجلس الأعلى اللبناني) فإن أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ قد خولت لرئيس الجمهورية حق أن ينتقي قائمة من أربعة عشر إسماً ينتخبهم مجلس النواب سبعة منهم يؤلفون المحكمة العليا (م. ١١٦). ثم أصبح حق رئيس الجمهورية في أن يسمى رئيس المحكمة العليا وأعضائها بناء على موافقة مجلس النواب في الدستور

السوري لعام ١٩٥٣ (م. ١١٤ ف. ١) وإذا كان مجلس النواب هو الذي يوافق على التعين في دستور ١٩٥٣. فإن رئيس الجمهورية يعين أعضاء المحكمة الدستورية العليا بمشيئة طبقاً للمادة ١٣٩ من دستور ١٩٧٣ كما يلي : يسمى رئيس الجمهورية الخمسة الأعضاء الذين يؤلفون المحكمة الدستورية العليا ويكون أحدهم رئيساً بمرسوم

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لم يحدث في لبنان أن فكرت الحكومة بوضع القانون الخاص بإنشاء المجلس الأعلى منذ عام ١٩٢٦ وحتى عام ١٩٩٢ رغم قرار تلك المادة في الدستور اللبناني . زد على ذلك أن كل المجالس النيابية (حتى إنتخابات ١٩٩٣) , التي تعاقب في لبنان لم تنتخب ولا مرة واحدة الأعضاء السبعة الذين يؤلفون قسماً من المجلس الأعلى كما لم تقدم الحكومة قائمة بأسماء الثمانية الأعضاء الاخرين الذين يؤلفون القسم الثاني من أعضاء المجلس . على أن قيام هذا المجلس قد حدث عام ١٩٩٣ . وعليه فقد تدرجت أحكام الدساتير السورية (في العهد الجمهوري) من صلاحية الرئيس في انتقاء أشخاص ينتخبهم مجلس النواب في دستور ١٩٥٠ ، إلى موافقة السلطة التشريعية على تعيين أعضاء المحكمة العليا في دستور ١٩٥٣ فتعين هذه المحكمة بمشيئة رئيس الدولة فقط في دستور ١٩٧٣ . [و رئيس الدولة في ج . ع . ي . و ج . ي. ومصر في العهد الجمهوري والجزائر وتونس هو الذي يعين أعضاء المحكمة العليا ، أو المحكمة الدستورية ، أو المحكمة الخاصة سواء نص الدستور المعني على ذلك أم لم ينص]

أما أحكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ فقد خولت حق تعين الهيئة الجماعية لرئاسة الدولة لرئيس القضاة وقاضي القضاة وأعضاء المحكمة العليا غير أن هذه الدساتير قد اشترطت أن يكون هذا التعيين

بالتشاور مع الرئيس المختص أو الرئيس المتقاعد[1]. وبخلاف ذلك نص دستور ١٩٩٨م على أن تقوم محكمة دستورية مستقلة يعين رئيس الجمهورية رئيسها وأعضائها من ذوي الخبرة العالية بموافقة المجلس الوطني (م١٠٥ ف١) تبدلت هذه الصيغة في دستور ٢٠٠٥م إلى أنه ١- مع مراعاة الكفاءة والنزاهة والمصداقية يعين رئيس الجمهورية بعد التشاور في نطاق مؤسسة الجمهورية وبناء على توصية المفوضية القومية للخدمة القضائية كلاً من رئيس القضاء لجمهورية السودان وقضاة المحكمة القومية وكل قضاة الجمهورية (م١٣٠) زد على ذلك إشترطت الفقرة ٣ من هذه المادة أن يمثل جنوب السودان تمثيلاً مناسباً في المحكمة القومية العليا .

ومع أن أحكام دستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ قد خولت هي الأخرى لرئاسة الدولة الجماعية (المجلس الجمهوري) تشكيل المحكمة الشرعية العليا كأعلى هيئة قضائية في البلاد , فإن هذه الأحكام قد أشترطت أن يكون قرار المجلس الجمهوري بهذا الشأن بناء على ترشيح من مجلس الوزراء[2].

وبالمقابل انحصر حق المجلس الجمهوري في ترشيح أعضاء المحكمة الدستورية العليا لينتخبهم مجلس الشورى في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (م. ١٥٥) . وصمتت عن النص على ذلك أحكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠. علماً بأنه لم تشكل المحكمة الدستورية في ج.ع.ي. في ظل دستور ١٩٧٠. في حين عين مجلس الرئاسة أعضاء المحكمة العليا في ظل دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠.

وتركت أحكام دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ للقانون تنظيم كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا ومع أن قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الانتقالية قد قرر هو الأخر أن يجري تشكيل محكمة في العراق بقانون وتسمى

---

[1]- راجع المادة ٩٧ من دستور ١٩٥٦ والمادة ٩٤ من دستور ١٩٦٤ والمادة ١٢٢ من دستور ١٩٨٥ في السودان.

[2]- راجع المادة ٤٢ من دستور ١٩٦٥ والمادة ٣٦ من دستور ١٩٦٧ في ج.ع.ي.

المحكمة الاتحادية العليا (م٤٤ ف. أ) بيد أن الفقرة د من م٤٣ منه قد نصت على أن تبت محاكم أتحادية في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية ويكون تأسيس هذه المحاكم من إختصاص الحكومة الاتحادية حصراً سيكون تأسيس هذه المحاكم في الأقاليم بالتشاور مع رؤساء مجالس القضاء في الأقاليم وتكون الأولوية لتعيين القضاة في تلك المحاكم أو نقلهم اليها للقضاة المقيمين في الأقاليم .

وعلاوة على ما تقدم أصبح رئيس الدولة في عدد من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري رئيس مجلس القضاء الأعلى . لقد بدأت الأحكام الدستورية العربية التي قررت ذلك إستلهام هذا المبدأ من الدستورين الإيطالي لعام ١٩٤٧ (٨٧) والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ (م. ٦٥) , الذين قررت أحكامها أن يكون رئيس الجمهورية رئيس مجلس القضاء الأعلى. لقد نصت المادة ١٧٣ من دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ على أن يقوم على شؤون الهيئات القضائية مجلس أعلى برئاسة رئيس الجمهورية ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه (م. ١٣٢) ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شؤون الهيئة القضائية . علماً بأن الدستور السوري لعام ١٩٧٣م قد نص على أن يرأس رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى ويبين القانون طريقة تشكيلة وإختصاصاته وقواعد سير العمل فيه (م١٣٢) .

ولم يقتصر الأمر على أحكام الدستورين السابقين بهذا الشأن فقط , بل وقررت ذلك نصوص الدساتير الجزائرية لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و١٩٩٦ كما يلي : يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء ويتولى وزير العدل نيابة رئاسة المجلس[١].

---

[١]- راجع م. ١٨١ من دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ وم. ١٤٥ من دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ والمادة ١٥٤ من دستور ١٩٩٦.

ومع أن الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ لم يقرر حكماً رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس القضاء الأعلى غير أن المادة ١٩١ منه قد نصت على أن ينشئ رئيس الجمهورية بقانون مجلساً يسمى القضاء العالي ويحدد القانون تكوينه واختصاصاته وتكون من مهامه تقديم النصح لرئيس الجمهورية في تعيين و عزل القضاة وتنظيم ترقياتهم ومحاسبتهم.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الدولة في هذه الأحكام الدستورية قد كان هو الذي يترأس المجلس الأعلى ويعين أعضاء المجلس .

ومع أن أحكام الدستور التونسي وج.ع.ي.. لعام ١٩٧٠ لم تقرر حكماً رئاسة هذا المجلس من قبل رئيس الجمهورية إلا أنه قد أصبح رئيس الجمهورية التونسية رئيس مجلس القضاء الأعلى وفقاً للفصل ٦ جديد من القانون رقم ٥ لعام ١٩٦٩. كما أصبح رئيس الدولة رئيس مجلس القضاء الأعلى وفقاً للمادة ١٦ من القانون رقم ٢٣ المعدل بالقانون رقم ٧٣ لعام ١٩٧٦ كما يلي : يشكل مجلس القضاء الأعلى كالآتي : رئيس الجمهورية أو من ينوب عنه رئيساً , وزير العدل وغيره من كبار موظفي الهيئة القضائية أعضاء. كما أصبح رئيس مجلس القيادة في ج.ع.ي رئيس مجلس القضاء الأعلى بموجب القرار رقم ٧٠ لعام ١٩٧٧ في ج.ع.ي. وسواء نصت أحكام الدساتير والقوانين المذكورة أعلاه على أن تكون مهمة المجلس تقديم الآراء في مشروعات القوانين والآراء حولها وأعمال القضاء ....الخ. أم لا فإن صلاحية رئيس الدولة قد تقوت في هذا المجال إلى درجة أن جانب من الفقه قد اعتبر رئاسة الدولة للمجلس الأعلى للقضاء خروجاً عن مبدأ فصل السلطات.

ولم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط بل أن رئيس الجمهورية السوداني وفقاً لأحكام دستور ١٩٧٣ هو الذي يعين ويعزل رئيس وقضاة المحكمة العليا وقضاة الاستئناف وقضاة المحاكم الأخرى (م. ١٨٨). والهيئة القضائية مسئولة مباشرة

أمام رئيس الجمهورية عن أداء أعمالها (م. ١٨٦) ورئيس الجمهورية يعين النائب العام (م. ١٩٧)[١].

وخول الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ لرئيس الجمهورية حق تعيين الحكام والقضاة وانهاء خدماتهم (ف. م. ٥٧) كما تمتع بصلاحيات كثيرة في مجال السلطة القضائية بحكم أنه رئيس مجلس قيادة الثورة وإذا كانت أحكام الدستوريين السابقين قد خولت لرئاسة الدولة أن يعين بمشيئة القضاة فأن أحكام الدستور التونسي قد قضت بأن يكون تعيين رئيس الجمهورية للقضاة بترشيح مجلس القضاء الأعلى (ف٥٤) . بيد أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين المحكمة العليا التي تتكون عند إقتراف الخيانة العظمى من أحد أعضاء الحكومة (ف٥٦) والى رئيس الجمهورية التونسية ومجلس الأمة يرفع مجلس الدولة تقاريره (هذا قبل تعديل أسم المجلس إلى مجلس النواب) .

ورئيس الدولة في ج.ع.ي. هو الذي يعين القضاة ويرقيهم وينقلهم من محكمة إلى أخرى وفقاً للقانون ٧٠ لعام ١٩٧٧ في ج.ع.ي. (م. ٦٧). وهو الذين يعين أيضاً رئيس وأعضاء المحاكم الشرعية والتجارية (م. ٧ من القانون رقم ٧٠ لعام ١٩٧٧). لهذا فإن جانباً من الفقه يرى أن النصوص الدستورية التي قررت إستقلال القضاء في هذه الدساتير في كل من دستور تونس (فصل ٥٣) وج.ي. لعام ١٩٧٠ (م. ١٤٤) والعراق لنفس العام (ف. ١ م. ٦٠) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ١٦٥) قد تعارضت مع رئاسة الدولة لمجلس القضاء والصلاحيات الواسعة في هذا الشأن . في حين يرى جانب آخر من الفقه أن هذا التعيين وتلك الرئاسة ليست سواء إجراءات تدخل في عمل السلطة التنفيذية ولا

---

[١]-هذا وتجدر الإشارة إلى أن القضاة مسئولون عن حسن أدائهم لأعمالهم وفقاً للقانون أمام رئاسة الدولة في جميع الأحكام الدستورية السودانية . مثال ذلك قررت النصوص الدستورية السودانية حق رئاسة الدولة الجماعية تعيين القضاة ورئيس القضاة وأعضاء المحكمة العليا مع شرط التشاور مع الرئيس المختص أو الرئيس المتقاعد راجع ف٢ م٩٢ من دستور ١٩٥٦ م. ٩٠ من دستور ١٩٦٤ م. ٤٢ من دستور ١٩٨٥.

تغوص في شؤون السلطة القضائية الخاصة باستقلاليتها في حل المنازعات في المحاكم.

هذا والجدير بالإشارة إلى رئاسة الدولة تقوم بالعفو عن المعتقلين السياسيين , الذين يقضون فترات متفاوتة في السجون دون أن توجه إليهم تهماً أو يحكم عليهم. وقد حدث في الواقع أن يبقي رئيس الدولة السابق تحت الإقامة الجبرية طوال فترة حكم الرئيس الذي يليه في مصر والجزائر[١] . وحتى الوفاة في سوريا . وينفي رئيس الدولة مدى رئاسة خلفه أو خلفائه كما هي الحال في سوريا والعراق وج.ع.ي.[٢]

وتقوم أجهزة الأمن التابعة لرئيس الدولة باغتيال الخصوم السياسيين في الخارج أيضاً . مثال ذلك أغتيل بن يوسف في إيطاليا وهو معارضاً لرئيس الجمهورية التونسي . واغتيل حردان التكريتي في الكويت بعد اختلافه مع نائب رئيس مجلس قيادة الثورة في العراق عام ١٩٦٩. كما اغتيل صلاح البيطار في باريس عام ١٩٨٠ لمعارضة النظام القائم في سوريا الخ. إن غياب الرقابة الدستورية من قبل القضاء قد جعلت رئاسة الدولة تحل الأحزاب السياسية وتنشأ الحزب الحاكم أو التنظيم الحاكم الوحيد من جهة وترفض أحكام المحكمة العليا بشأن الأحزاب السياسية . مثال ذلك رفض مجلس السيادة السوداني عام ١٩٦٥

---

[١]- مثال ذلك ظل الرئيس محمد نجيب تحت الإقامة الجبرية منذ عزله عام ١٩٥٤ حتى أطلقه الرئيس السادات بعد موت الرئيس جمال عبد الناصر بفترة طويلة . وبقي الرئيس الجزائري أحمد بن بله في السجن منذ ١٩٦٥ حتى رئاسة الشاذلي بن جديد عام ١٩٧٩ . وبقي الرئيس نور الدين الاتاسي في السجن منذ حركة ١٩٧٠ إلى أن فتك به السرطان فأرسل للعلاج في الخارج حيث مات هناك . ومات صلاح جديد في السجن.

[٢] -مثال ذلك نفي الرئيس السلال فترات حكم – الرؤساء القاضي عبد الرحمن الإرياني وإبراهيم الحمدي وأحمد حسين الغشمي في ج.ع.ي. ونفي القاضي عبد الرحمن الارياني في عهد الرئيس الحمدي والرئيس الغشمي . ثم عاد الرئيسان السلال والإيراني في عهد الرئيس علي عبد الله صالح وبقي عبد الرحمن عارف منفياً في تركيا منذ الإطاحة به عام ١٩٦٨م فما بعد .

حكم المحكمة العليا بعدم دستورية التعديل الدستوري الذي إجازته الجمعية التأسيسية الخاصة بمنع الترويج للشيوعية والإلحاد واسقاط عضوية النواب الشيوعيين من عضوية الجمعية التأسيسية. وبطلان كل القوانين التي صدرت بهذا الشأن . رفض مجلس السيادة حكم المحكمة العليا بحجة أنه إتضح لمجلس السيادة أ- أن الجمعية التأسيسية بوصفها الجهاز الذي تتمثل فيه السيادة السياسية والدستورية للأمة تملك من الصلاحيات ما يخولها إجراء تعديل تراه في الدستور المؤقت . ب- إن الحكم الذي أصدره قاضي المحكمة العليا بالإنابة في القضية الدستورية في ١٩٦٦/١٢/٢٣ حكم خاطئ من وجهة النظر القانونية لمجافاته لكل قواعد القانون الدستوري المتعارفة . ج- أن الحكم الصادر من المحكمة العليا حكم تقريري لا يحمل ولا يمكن أن يحمل إلزاماً بتنفيذه . د- إن مهمة المحكمة تنتهي بإصدار الحكم وإن أمر التنفيذ متروك للجهاز التنفيذي في الدولة وإذا رفض ذلك الجهاز تنفيذ حكم ما فهو محاسب على ذلك سياسياً أمام الهيئة النيابية وأمام الناخبين لا أمام القضاء ويتبع هذا أنه لم يحدث انتهاك الاستقلال القضاء أو تعد عليه[١]

وبناء على ما تقدم فأن رئيس الدولة يمارس صلاحيات واسعة في مجال القضاء في ظل غياب الرقابة الدستورية من قبل السلطة القضائية وغياب أو ضعف السلطة التشريعية في الواقع العملي وإذا حدث أن قضت المحكمة العليا بحكم يخالف قرار السلطة التنفيذية فأن الأخيرة ترفضه كما هي الحال في المثال الذي أوردناه أعلاه .

---

١ - أنظر بيان مجلس (لو بفهم)

صلاحيات رئيس الدولة في مجال السياسة الخارجية :

يستمد رئيس الدولة صلاحياته في مجال السياسة الخارجية من وضعه الدستوري بصفته رئيس السلطة التنفيذية في الدولة وحلقة الوصل بين السلطة التشريعية فيها والسلطات التنفيذية في الدول الأخرى .

وصلاحيات رئيس الدولة في مجال السياسة الخارجية من الوظائف المعهودة المبكرة في تاريخ أنظمة الحكم , النابع قوته من العرف منذ أزمنة سحيقة . وتكمن أهم صلاحيات رئيس الدولة في هذا المجال في كل من اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وعقد الاتفاقيات مع الدول الأخرى وتعين كبار الموظفين الدبلوماسيين المحليين في الخارج واستقبال رؤساء الدول الأخرى وكبار المسئولين الزائرين للبلاد. وبما أن تعيين كبار الموظفين المحليين في الخارج واعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب استقبال الرؤساء الخ. من الصلاحيات المعهود لرئيس الدولة ولا توجد اختلافات جوهرية في أحكام دساتير الدولة العربية فإنه من المستحسن أن نبدأ بمعالجة صلاحية رئيس الدولة في إبرام المعاهدات الخ .

تكاد تكون الإحكام الدستورية في بلدان البحث قد تفرعت إلى فرعين بشأن صلاحيات رئيس الدولة في إبرام المعاهدات. نصت أحكام الفرع الأول من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري على حق رئيس الدولة في عقد المعاهدات بصورة إجمالية دون أن تستثني منها تلك المعاهدات التي لا بد لنفاذها من إقرار السلطة التشريعية لها حكماً أو لم تشملها أحكام هذه الدساتير نصاً . وإذا ما استثنينا الميثاق المقدس الذي قرر للأمام أن لا تتم أية معاهدة مع الحكومات الأخرى الا بموافقته وتحت إمضائه دون أن تشير إلى علاقة الإمام بالهيئة المؤقتة بهذا الصدد لوجدنا أن طائفة من الدساتير قد قضت بحق رئيس الدولة في عقد المعاهدات إجمالاً ثم بعرضها على السلطة التشريعية طبقاً لأحكام

الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م. ٨). في حين لا تكون المعاهدات إلا بعد التصديق عليها من قبل الملك . وهو نفس الحكم الذي قررته أحكام الفقرتين ٤ و ٨ من المادة ٢٦ من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥.

وهناك طائفة أخرى من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري خولت لرئيس الدولة عقد المعاهدات واشترطت لنفاذ بعضها موافقة السلطة التشريعية أو مصادقتها عليها. مثال ذلك قررت أحكام مجموعة من الدساتير أن يبرم رئيس الدولة المعاهدات ويبلغها للسلطة التشريعية مشفوعة بما يناسب من البيانات . وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزائن الدولة شيئاً من نفقات غير واردة في الميزانية لا تكون نافذة إلا إذا وافقت عليها السلطة التشريعية في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م. ١٤٣) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ١٢٥) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ١١٥) .

ومع أن أحكام مجموعة أخرى من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد إتفقت مع المجموعة الأولى في الشروط المذكورة أعلاه في إبرام المعاهدات , بيد أن المادة ٥٨ من دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ لم تشر إلى أن يبلغ رئيس الدولة السلطة التشريعية بالمعاهدات مشفوعة بما يناسب من البيانات . وكذلك الدستور التونسي (فصل ٤٨) . واكتفت أحكام دستور ج.ع.م. لعام ١٩٧٠ بموافقة مجلس الشعب على المعاهدات دون أن تقضي بأن تكون هذه الموافقة شرطاً لنفاذها (راجع م. ١٥١) وإذا كانت أحكام الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ قد قررت حكماً أيضاً نفس الصيغة من حيث المبدأ إلا أنها لم تنص على أن معاهدات التحالف التي وردت في الدساتير المذكورة أعلاه من جهة. وقررت نصاً لم يرد في تلك الدساتير بأنه لا يجوز في

أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدات ما مناقضة للشروط العلنية والمساس بحقوق المصريين العامة والخاصة (راجع م. ٤٦ من دستور ١٩٢٣ و ١٩٣٠).

وإتفقت أحكام الدساتير السورية مع أحكام المجموعة المذكورة أعلاه من الدساتير في شرط نفاذ طائفة من المعاهدات من قبل السلطة التشريعية . غير أنها قد تغايرت في تفاصيل هذه النصوص . مثال ذلك. يعقد رئيس الجمهورية المعاهدات ويوقع عليها . أما المعاهدات المتصلة بسلامة الدولة أو ماليتها والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها عند انتهاء كل سنة فلا تعد نافذة إلا بعد أن يقرها المجلس في الدستور السوري لعام ١٩٣٠ (م. ٧٤) والدستور اللبناني (م. ٥٢).

ومع أن أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ قد كررت نص أحكام الدستورين السابقين بشأن المعاهدات إلا أنها قد أضافت إلى ما تقدم الشروط التالية : ١- على الحكومة إطلاع رئيس الجمهورية على المفاوضات الدولية ٢- يوقع رئيس الجمهورية المعاهدات ويبرمها بعد أن يقرها مجلس النواب (م. ٧٧). وبذلك فإن رئيس الجمهورية لا يوقع المعاهدات في الدستورين الأخيرين إلا بعد إقرارها من السلطة التشريعية بدون استثناء في حين كانت في الدستورين السابقين بعض المعاهدات التي تتطلب موافقة السلطة التشريعية عليها مثل المعاهدات المتعلقة بسلامة الدولة أو ماليتها والمعاهدات والمفاوضات الدولية، يوقع رئيس الدولة المعاهدات ويبرمها بعد ان يقرها مجلس النواب (م٧٧) وبذلك فان رئيس الجمهورية لا يوقع على المعاهدات في الدستورين الأخيرين إلا بعد إقرارها من السلطة التشريعية دون إستثناء . بينما كان في الدستورين السابقين يوقع على المعاهدات التي تتطلب موافقة السلطة

التشريعية عليها مثل المعاهدات المتعلقة بسلامة الدولة أو ماليتها والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها كل سنة .

في حين أنحصر حق المجلس الوطني السوداني طبقاً لدستور ١٩٩٨م على أن للمجلس الوطني أن يفوض رئيس الجمهورية سلطة التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أثناء غياب المجلس بمرسوم جمهوري تكون له قوة القانون النافذ المبرم بغير أجازة لاحقه من المجلس على أن يودع بين يدي المجلسين فور إنعقاده (ف١ م٩١) وبذلك تقوت سلطة رئيس الدولة في هذا المجال إلى درجة غير مقبولة ولهذا فقد عدل الدستور الانتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥م هذا النص بإضافة إلى المادة ١٠٩ ف٤ منه كما يلي : يحق للهيئة التشريعية القومية حسبما تقرر لوائحها الداخلية أن تفوض رئيس الجمهورية سلطة المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية إذا لم تكن السلطة التشريعية في حالة إنعقاد ومع ذلك يجب أن تودع الاتفاقيات والمعاهدات المصدق عليها لدى المجلس المختص من السلطة التشريعية القومية فور إنعقاده على ألا تسري المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تمس وحدة التراب الوطني أو التي تحمل الدولة أعباء مالية ألا بعد تصديق الهيئة التشريعية .

الدستور السوداني إلى تلك الاتفاقيات التي يبرمها ويصدقها رئيس الدولة , الاتفاقيات التي ينبغي أن تصدق عليها السلطة التشريعية مثل معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة التي تتعلق بحقوق السيادة أو تؤثر على نظام الحكم وتفرض على الدولة التزامات جديدة أو تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تنطوي على تعديل لنصوص تشريعية أو على تغير الحقوق المدنية للأشخاص لا تكون نافذة إلا بعد تصديق الشعب عليها .

وإذا كانت الأحكام الدستورية المذكورة أعلاه قد اشترطت لنفاذ طائفة من المعاهدات (مع تعاون هذه النصوص في موضوع المعاهدات المذكورة) موافقة أو تصديق السلطة التشريعية مسبقاً ليوقع عليها رئيس الدولة . فإن طائفة أخرى من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد خولت لرئاسة الدولة حق إبرام المعاهدات دون أن تقسمها إلى قسمين كتلك الدساتير المذكورة أعلاه. مثال ذلك نصت أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ على أنه قد اشترط هذا الدستور أن يكون لهذه المعاهدات قوة القانون بعد موافقة المجلس الجمهوري ومجلس الوزراء والتصديق عليها من مجلس الشورى (راجع م. ٨٩). وقد إتفقت معها في هذا الشأن أحكام الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ (فصل ٤٨). أما أحكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ فإنها قد تغايرت مع حكم دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ في أنها قررت حق إبرام المعاهدات لمجلس الرئاسة جماعياً . وقسمت المعاهدات إلى قسمين : ١- إصدار قرارات المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب ٢- المصادقة على الاتفاقيات التي لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء (ف. ١٢ و ١٣ من ٩٤). آلت هذه الصلاحيات إلى رئيس الجمهورية بعد تعديل الدستور في ١٩٩٤/٩/٣١ (راجع ف. ١٢ وف ١٣ م. ١١٨).

وبالمقابل خولت أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٦٤ لرئيس الجمهورية أن يقر المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويصادق عليها (م. ٤٥) . وإجراء المفاوضات وعقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في دستور ١٩٧٠ (فقرة ك من م ٥٧) دون الإشارة إلى حق السلطة التشريعية في الموافقة على هذه الاتفاقيات والمعاهدات حيث أن ذلك من اختصاص مجلس قيادة الثورة ، الذي يصادق عليها جماعياً في هذا الدستور (ف . د م ٤٣) .

وتغايرت أحكام الدساتير الجزائرية بصدد صلاحية رئيس الجمهورية في التوقيع على المعاهدات من أن يوقع رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية ، ويسهر على تنفيذها في دستور ١٩٦٣ (م٤٢) إلى أن يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفقاً لأحكام الدستور في دستور ١٩٧٦ (ف.١٧م ١١٢) حيث تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون . بعد المصادقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني (م١٥٨) على أنه (إذا حصل تناقض بين أحكام المعاهدة أو جزء منها والدستور لا يؤذن بالمصادقة عليها إلا بعد تعديل الدستور (م١٦٠).

ثم أقتربت أحكام دستور ١٩٨٩ من أحكام الدساتير السورية المذكورة حيث يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ، بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني (م١٢٢) . وهو نفس الحكم الذي قرره الدستور الجزائر لعام ١٩٩٦ (١٣١) .

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد إتفقت على حق رئيس الدولة في إبرام الاتفاقيات والمعاهدات وتباينت في شروط نفاذ عدد منها وقررت موافقة الحكومة في عدد آخر (مثل الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ في ج. ع . ي) أو بدون السلطة التشريعية بموافقة مجلس قيادة الثورة في دستور ١٩٧٠ في العراق . فإن أحكام دساتير السودان لعام ١٩٥٦ قد حصرت حق التصديق على المعاهدات للبرلمان وحده طبقاً للمادة ٦٧ منه , التي نصت على أنه لا يكون لأية معاهدة أو أي أثر في السودان ما لم يصدق البرلمان على كل منها بقانون . دون أن يخول لرئاسة الدولة أ و الوزارة حق الإبرام للمعاهدات والإتفاقيات . وإن كان مجلس

الوزراء هو الذي يقوم بعقدها ثم يبلغ بها رئاسة الدولة قبل عرضها على البرلمان . في حين خولت أحكام دستوري ج . ع . ي . لعامي ١٩٦٤و ١٩٦٧ للحكومة حق عقد المعاهدات والأتفاقيات ثم يقرها مجلس الثورة (راجع ف.٤م١٨من دستور ١٩٦٥ وف ٤ م ١٦ من دستور ١٩٦٧). دون الإشارة إلى صلاحية رئاسة الدولة بهذا الشأن وكان نص قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الانتقالية الوحيد الذي خول للجمعية الوطنية وحدها سلطة إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية (م٣٣ ف.و) . وبالمقابل صمتت أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٦٤ و ١٩٨٥ عن النص على ذلك .

وإذا كانت الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري من التغاير بالشكل المشار اليه بصدد صلاحيات رئيس الدولة في عقد المعاهدات الخ . فإن أحكام دساتير بلدان البحث قد تغايرت بصدد تعيين رئيس الدولة للموظفين الدبلوماسيين .

لقد قررت طائفة من دساتير بلدان البحث لرئيس الدولة صلاحية تعيين الموظفين الدبلوماسيين وعزلهم بمشيئته مثل دساتير مصر لعام ١٩٥٦(م١٤٠) و ج ع . م. لعام ١٩٦٤(م١٢٨) و ج. م .ع . لعام ١٩٧١(م١٢٣) و ج.ع .ي. لعام ١٩٦٧ (م١١١) العراق لنفس العام (م٤٦) والسودان لعام ١٩٧٣ (م١٠٠ و م ١٠١) وتونس (فصل ٤٧) ولبنان (م ٥٣) والعراق لعام ١٩٧٠ (ف . د . م ٥٧) والجزائر لعام ١٩٧٦ (ف . ١٧ ,م١١١) . وأقترب من هذا الحكم نص دستور السودان لعام ١٩٩٨م الذي قرر لرئيس الجمهورية تمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية بالدول والمنظمات الدولية وتعيين السفراء من الدولة وأعتماد السفراء المبعوثين اليها (م٤٣ ف.ح) . أما دستور السودان لعام ٢٠٠٥م فقد طور هذه الأحكام إلى أن يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية ويعين سفراء الدولة ويعتمد السفراء

الأجانب (و.ي. م٥٨) ويوجه السياسة الخارجية للدولة ويشرف عليها ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بموافقة الهيئة التشريعية القومية (ف.ك م٥٨) .

وبالمقابل نصت أحكام طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث على أن يكون تعيين رئيس الدولة للموظفين الدبلوماسيين في الخارج بناء على إقتراح وزير الخارجية في دساتير ج . ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٥٦) و ج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ (م٦٤) .

وحصرت مجموعة ثالثة من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري حق رئيس الدولة في التوقيع على أوراق ممثلي الدولة في الخارج بناء على قرار مجلس الوزراء الخ . كما هي الحال في دستوري ج . ع . ي . لعامي ١٩٦٥ (م١٣) و ١٩٦٧ (م١١) وأقترب من هذا الحكم ما قرره قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الانتقالية في المادة ٤٢ منه بأنه ولكل وزارة حسب إختصاصها ترشيح وكلاء الوزارات والسفراء وباقي موظفي الدرجات الخاصة وبعد موافقة مجلس الوزراء على الترشيحات ترفع إلى مجلس الرئاسة لإقرارها . وحق اعتماد رؤساء البعثات السياسية لدى الحكومات الأجنبية الخ. في دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٥٣ (م. ٩٢) و ١٩٦٢ (م.٣ م. ٧٧) و ١٩٧٣ (م. ١٠٢) . وأتي هذا الحق لرئيس الدولة من خلال صلاحياته تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين في دستوري لبنان (م. ٥٣) والعراق لعام ١٩٧٠ (ف.د.م. ٥٧).

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة في بلدان البحث بهذا الشأن قرت أحكام الدستورية السوداني لعام ١٩٥٦م أن : يكون توظيف الأشخاص في الخدمة العامة بالحكومة أو في المناصب الأخرى وتكون شروط خدمتهم وفقاً لما يقرره البرلمان بقانون فيما عدا ما نص عليه بخلاف ذلك في الدستور على أنه

إلى أن يصدر ذلك القانون يقوم مجلس الوزراء، بمراعاة أحكام وتنظيم شروط خدمتهم إلى أن يتم إصدار هذه القواعد تستمر اللوائح المنظمة لهذه المسائل قبل العمل بهذا الدستور سارية المفعول (م ٤٠).

هذا وإذا ما أخذنا بعين الإعتبار أن رئيس الدولة قد كان رئيس الحزب الحاكم أو التنظيم السياسي الوحيد وهو المسيطر على السلطة التشريعية، في فترات كبيرة في دول البحث (باستثناء لبنان) لوجدنا مدى قوة صلاحيات رئيس الدولة في مجال العلاقات الخارجية شأنها شأن مجالات التنفيذ والتشريع والقضاء ، زد على ذلك أنه لرئيس الدولة صلاحيات استثنائية بيد أنه قبل أن ننتقل إلى صلاحيات رئيس الدولة الاستثنائية يجب أن نأتي بأمثلة صلاحيات رئاسة الدولة في مجال العلاقات الخارجية. إن شخص رئيس الدولة له دور كبير في مجال ممارسة السياسة الخارجية والعلاقات الدولية . حيث تتأثر بشخصيته السياسة الخارجية للدولة إلى حد كبير . هكذا حدث في مصر إذ كان الرئيس جمال عبد الناصر قد أقام علاقات جيدة مع البلدان الاشتراكية آنذاك . وناهض السياسة الغربية في الشرق الأوسط وبعد تولي خلفه رئاسة الدولة إتجاه السياسة خارجية مناقضة لسياسة سلفه. وأخذ الرئيس الثالث لمصر بسياسة معتدلة. وحدث في الواقع العملي أن كانت وزارة الخارجية مجرد جهة ذات مهمة فنية مثال ذلك أنه استقال ثلاثة وزراء للخارجية من مناصبهم في مصر على التوالي نتيجة اختلافهم مع الرئيس حول تطبيع العلاقات مع إسرائيل . ولم يحدث في الواقع أن عارضت السلطة التشريعية هناك رئاسة الدولة حول الاتفاقيات والمعاهدات. إلى درجة أنه بلغ أمر مجلس الشعب المصري (الذي أقر معاهدة الصداقة بين مصر والاتحاد السوفيتي وإنهاء المعاهدات من طرف واحد وكذلك تأييد إتخاذ الرئيس قرار الحرب عام ١٩٧٣ ضد إسرائيل وإقرار معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل أيضاً عام ١٩٧٩.

ولم تشذ عن ذلك صلاحيات رئيس الدولة في البلدان العربية ذات النظام الجمهوري خاصة إذا ما رجعنا إلى الاتفاقيات والمعاهدات في ظل غياب السلطة التشريعية مثل سوريا منذ ١٩٦٣ حتى ١٩٧٣ والعراق منذ ١٩٥٨ حتى ١٩٨٠ وج.ع.ي. منذ ١٩٦٢ حتى ١٩٧١ ومنذ ١٩٧٥ حتى ١٩٨٨.

صلاحيات رئيس الدولة الإستثنائية

يرى جانب من الفقه الدستوري العالمي أن التشريعات الفرنسية هي التي اختصت بسن قوانين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ في الأنظمة الدستورية الحديثة . وإنتشرت من فرنسا إلى بقية أنحاء العالم. ما عدا إنجلترا التي لا توجد فيها مثل هذه القوانين[1].

وتمكن الصلاحيات الإستثنائية لرئيس الدولة في أنه يحق له أن يستخدم إجراءات لم تخول له الأحكام الدستورية القيام بممارستها في الأحوال الطبيعية . لهذا فإن هذه الصلاحيات الاستثنائية تقتصر على الحالات التي يحدق فيها الخطر بالبلاد ويعرضها للكوارث الطبيعية والهزات الاجتماعية والفتن السياسية الخ. حيث يعالج رئيس الدولة هذه المحن والكوارث بإصدار قوانين الطوارئ وما يعرف بإجراءات الأحكام العرفية , ويكون إعلانها من قبل رئيس الدولة الحد أو القضاء على المحن والكوارث . ويحدث أثناء حالات الطوارئ أن تحد الحريات العامة وتزيد سلطة السلطة التنفيذية بسبب أن حقوق الأفراد وحرياتهم تقيد بموجب هذه القوانين. وتنقل الاختصاصات القضائية من المحاكم العادية إلى محاكم عسكرية بالنسبة للجرائم التي تقع من الأفراد والمتعلقة بحالة الطوارئ[2]. وأتى حق رئيس الدولة في كل من إعلان الحرب أو الدفاع والأحكام العرفية من

---

[1]- مزيد من الاطلاع راجع الكسندر . الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية مرجع سابق ص ١٨-٢٠.

[2]- مزيد من الاطلاع حول هذا راجع د. أبو اليزيد على المتيت. النظم السياسية والحريات العامة مرجع سابق ص ٢٥٩ – ٢٦٠.

وضعه كرئيس للسلطة التنفيذية والقائد الأعلى (أو العام) للقوات المسلحة. على أن حقه في هذا الشأن قد قيد في الأحكام الدستورية بقيود متغايرة.

وقبل أن نقارن الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري نود أن نشير إلى أن الأحكام العرفية تتفرع إلى أحكام جزئية يقوم رئيس الدولة فيها بإعلان هذه الأحكام في منطقة محددة والفترة معينة حتى تعود الأمور فيها إلى الأحوال الطبيعية دون أن تتأثر بها المؤسسات الدستورية في البلاد. وأحكام عرفية شاملة ويتم اتخاذ هذه الإجراءات في الحالات التي تهدد سلامة البلاد بأكملها بإعلان الأحكام العرفية العامة من أجل الحفاظ على كيان الدولة واستقلالها وسيادتها الوطنية . ويتم في هذه الفترة تجاوز الأحكام الدستورية مؤقتاً . تفرعت الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري إلى طائفتين من حيث المبدأ.

١- قررت أحكام الطائفة الأولى من هذه الأحكام الدستورية صلاحيات لرئيس الدولة في إعلان الحرب سواء كانت هذه الحرب هجومية أو دفاعية دون أن تشترط موافقة السلطة التشريعية على ذلك في الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م.٨). وأحكام الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠

الدستور الجديد على صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور السابق مثل وقف العمل بالدستور في مدة الحرب وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات (م٩٠ من دستور ١٩٨٩) ودستور ١٩٩٦ (م٩٦) .

ومع أن أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ قد إتفقت مع أحكام الدساتير المذكورة أعلاه في موافقة السلطة التشريعية على قرار رئيس الدولة بإعلان الحرب الخ . غير أنه قد أضاف نصاً جديداً لم يرد في أحكام هذه الطائفة من الدساتير حيث خولت المادة ١٥٠ منه لرئيس الجمهورية أن يرسل قوات الشعب المسلحة في أية مهمة خارج البلاد إذا إقتضت مصلحة البلاد وإلتزاماته ذلك

.وأسهب الدستور السوداني لعام ١٩٩٨م في هذا المجال إلى درجة أن قرر فصلاً لحالة الطوارئ الفصل ١ من الباب الثامن (حالة الطوارئ وإعلان الحرب) . إذ لرئيس الجمهورية عند حدوث أو قدوم أي خطر طارئ يهدد البلاد أو أي جزء منها حرباً كان أو غزواً أو حصار أو كارثة أو أوبئة ، أو يهدد سلامتها وأقتصادها ، أن يعلن حالة الطوارئ في البلاد أو أي جزء منها وفق الدستور والقانون . ويعرض إعلان حالة الطوارئ على المجلس الوطني خلال خمسة عشر يوماً من صدوره ، وإذا لم يكن المجلس منعقداً يدعى لاجتماع طارئ . إذا وافق المجلس على إعلان حالة الطوارئ يستمر نفاذ أي قانون يكون إحتياطياً لحالة الطوارئ أو أي أمر إستثنائي (م١٣١) زد على ذلك خول هذا الدستور لرئيس الجمهورية إعلان الحرب ، حيثما يقرر أن البلاد تتعرض لعدوان خارجي ويسري الإعلان قانوناً بموافقة المجلس الوطني (م١٣٥) .

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط ، بل ولرئيس الجمهورية أثناء حالة الطوارئ أن يتخذ بموجب قانون أوامر إستثنائي أياً من التدابير الآتية :

أ- أن يعلق بعضاً أو كلاً من الأحكام المنصوص عليها في فصل الحريات والحرمات والحقوق الدستورية ، ولا يجوز في ذلك المساس بالحرية من الاسترقاق أو التعذيب ، أو الحق في عدم التمييز فقط بسبب العنصر أو الجنس أو الملة الدينية ، أو لحرية العقيدة ، أو بالحق في التقاضي أو حرمة البراءة وحق الدفاع .

ب- أن يحل أو يعلق أياً من الاجهزه الولائية ، أو يعلق السلطات الممنوحة للولايات بموجب الدستور ويتولى بنفسه أعباء تلك الاجهزه وممارسة السلطات ، أو يقرر الكيفية التي تدار بها شؤون الولاية المعنية .

ج- أن يصدر أي تدابير يراها ضرورية لمواجهة حالة الطوارئ وتكون لتلك التدابير قوة القانون (م١٣٢) وهي أحكام لم يقررها أي دستور أخر في الدول العربية قبل ذلك .

على أن العلاقة بين رئيس الجمهورية والمجلس الوطني قد إنحصرت في هذا الشأن على أن : يعرض رئيس الجمهورية أي تدابير إستثنائية يتخذها لحالة الطوارئ على المجلس الوطني وللمجلس أن يجيز أي أمر إستثنائي أو يعدله أو يلغيه .. للمجلس الوطني أن يوافق على مد حالة الطوارئ (م١٣٣) .

بالإضافة إلى ما تقدم نظم هذا الدستور انتهاء نفاذ تدابير حالة الطوارئ في أي من الحالات الآتية :

أ. أنقضاء ٣٠ يوماً في صدور الإعلان إذا لم يوافق المجلس الوطني بقرار على مد أجله.

ب- إنقضاء الأجل الذي قرره المجلس ج صدور إعلان من رئيس الجمهورية برفع حالة الطوارئ (م١٣٤) .

وبالمقابل أنحصرت صلاحيات رئيس الجمهورية بالدستور الانتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥م إلى إعلان حالة الطوارئ وإنهائها وإعلان الحرب بموافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية – أي رئيس الحركة الشعبية لتحرير السودان (راجع م٥٨ ف.أ .ب من الفقرة ٢ من هذه المادة .

٣. وإشترطت طائفة ثالثة من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري موافقة مجلس الوزراء إلى جانب موافقة السلطة التشريعية على قرار رئيس الدولة بإعلان الحرب من حيث المبدأ . على أن أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و١٩٦٢قد نصت على أن : يعلن رئيس الجمهورية الحرب ويعقد الصلح بقرار من مجلس الوزراء بعد إستشارة مجلس الدفاع الوطني وموافقة مجلس النواب (م٨٨) . وإذا كانت أحكام الدستورين المذكورين قد

قضت بأن يعلن رئيس الجمهورية الحرب الخ . بالشروط الواردة في المادة ٨٨ من الدستورين :فإن أحكام الدستور العراقي لعام١٩٦٤ قد خولت هذا الحق لرئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني(م٤٩). وبالمقابل لم تقرر أحكام دستور ج .ع . ي . لعام ١٩٧٠ موافقة مجلس الوزراء على قيام رئيس الهيئة الجماعية لرئاسة الدولة بإعلان الحرب.... الخ . حيث إقتصرت على أن يعلن رئيس المجلس الجمهوري الحرب أو حالة الطوارئ ويقبل الهدنة أو الصلح بعد موافقة المجلس الجمهوري ويقرها مجلس الشورى (م٩٠) .

٤- وأنفرد الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ بالنص على إستشارة الحزب الحاكم في إعلان الحرب لقد نصت الماد ١٢٢ من دستور ١٩٧٦ على أنه لرئيس الجمهورية إعلان الحرب في حالة وقوع عدوان فعلي أو وشيك الحصول حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة ، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد إستشارة هيئة الحزب القيادية وإجتماع الحكومة والإستماع إلى المجلس الشعبي الوطني بحكم القانون ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك، ولرئيس الدولة وفقاً لهذا الدستور أن يتولى جميع السلطات ، وأن (يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب) (أنظر م ١٢٣) .

٥- وكان حق إعلان التعبئة وإعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح لمجلس قيادة الثورة في دستوري العراق لعامي ١٩٦٨ (ف . ٣ م٤٤) وعام ١٩٩٠ (م) وإذا كانت الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد تغايرت في نصوص أحكامها بشأن إعلان الحرب الخ . فإن طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد صمتت على النص على ذلك مثل دساتير سوريا لعام ١٩٣٠ ولبنان والسودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤

و١٩٨٥ وج . ع . ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧ وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة .

أما ما يتعلق بحق رئيس الدولة بشأن إعلان حالة الطوارئ (الجزئية والشاملة) فإنها قد تغايرت في الدساتير التي قررتها ، في المدة التي يعرض فيها رئيس الدولة إعلان حالة الطوارئ على السلطة التشريعية .

قررت طائفة من دساتير بلدا البحث أن يعرض رئيس الدولة إعلان حالة الطوارئ على السلطة التشريعية خلال ١٥يوماً التالية ليقرر ما يراه المجلس في شأنه . وفي أول إجتماع للمجلس إذا كان منحلاً في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م١٤٢) وج . م . ع . لعام ١٩٧١ (م١٤٨) والسودان لعام ١٩٧٣ (م١١١) . وخول الدستور السوداني لعام ١٩٨٥ لرئاسة الدولة الجماعية حق إعلان حالة الطوارئ ثم يعرضها على كل من مجلس الوزراء والجمعية التأسيسية حسب مقتضى الحال خلال ١٥ يوماً من تاريخ إعلانها وإتخاذ قرار بتمديد مدتها أو رفضها (م١٣٤) .

ونصت أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث على أن يعرض رئيس الدولة إعلان حالة الطوارئ على السلطة التشريعية خلال شهر كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٥٣(م٩٢) وج . ع . م . لعام ١٩٦٤ (م١٢٦) وج . ع . ي . لنفس العام (م ١١٦) .

وقضت أحكام مجموعة ثالثة من دساتير بلدان البحث بحق رئاسة الدولة في إعلان حالة الطوارئ لمدة غير محددة ودون عرضها على السلطة التشريعية في دساتير ج . ع . م . لعام ١٩٥٨ (م٥٧) وج .ع . ي . لعام ١٩٧٠ (م٩٠) والعراق لعامي ١٩٦٤ (م٤٧٩ و ١٩٧٠ (ف . ب . م٥٧) وسوريا لعام ١٩٧٣ (م١٠١) .

ومع أن أحكام المجموعة الثالثة من دساتير بلدان البحث قد نصت على حق رئيس الدولة في عدم عرض إعلان حالة الطوارئ على السلطة التشريعية في حالة وجودها . إلا أنها قد تغايرت في تفاصيل هذه الأحكام مثال ذلك إشترط دستور ج . ع . ي . لعام ١٩٧٠ أن يوافق على إعلان حالة الطوارئ (شانه شأن إعلان الحرب) كل من مجلس الوزراء ومجلس الشورى دون الإشارة إلى عرض هذا الإعلان على المجلس في أول إجتماع للمجلس إذا كان منحلاً .

وتركت هذه الصلاحية لرئيس الدولة دون الإشارة إلى مجلس الشعب في الدستور السوري لعام ١٩٧٣ حيث : يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويبلغها على الوجه المبين في القانون وهو ما تقاربت معه أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٧٠م في النص على أنه لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية وإنهائها وفقاً للقانون .

ومع أن الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ قد أتفق مع الدساتير المذكورة أعلاه في عدم الإشارة إلى المجلس الشعبي الوطني حين يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بيد أنه قد جعل هذا الإعلان يتم في إجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة طبقاً للمادة ١١٩ منه التي نصت على أنه في حالة الطوارئ الملحة يقرر رئيس الجمهورية في إجتماع السلطة العليا للحزب والحكومة حالة الطوارئ أو الحصار ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع .

وهناك طائفة أخرى من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد خولت لرئيس الهيئة الجماعية لرئاسة الدولة بموافقة الهيئة الجماعية العليا للدولة حق إعلان حالة الطوارئ . مثال ذلك يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ الخ . بموافقة مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء في دستور العراق لعام ١٩٦٨ (ف وم٥٠). ويعرض مجلس الرئاسة إعلان حالة الطوارئ على

المجلس الوطني لقيادة الثورة في أول إجتماع للمجلس الوطني في الدستور السوري لعام ١٩٦٤ (ف . أ م ٥٣) .

وصمتت طائفة من دساتير بلدان البحث عن النص على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ كما هو الحال في دساتير سوريا لعامي ١٩٥٠ و١٩٦٢ وج . ع . ي . لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والسودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ والدستور اللبناني وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة .

ورغم صمت الدستور اللبناني عن النص على حق رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ . فان رئيس الجمهورية قد تمتع بهذا الحق عند حصول إضرابات مسلحة بشكل يهدد النظام العام أو سلامة الدولة الداخلية أو عند الإضطرار للمحافظة على سلامة الدولة الخارجية في جميع الأراضي اللبنانية أو في جزء منها ، كما يمكن إعلان إقليم معين منطقة عسكرية . وتعلن حالة الطوارئ والمنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في خلال ثمانية أيام وإن لم يكن في دور إنعقاده في المرسوم الأشتراعي رقم ٢٧ لعام ١٩٥٧ (م١) [١] . وكما سبق القول أن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس إجتماع الوزراء فإنه يؤثر في إجتماع هذا المجلس في الموافقة على قراره .

لقد أصدر رئيس الجمهورية اللبنانية مرسوماً تشريعياً في ١٩٧٣/٥/٧ بإعلان حالة الطوارئ في جميع الأراضي اللبنانية (م١) . رغم أن رئيس الوزراء آنذاك كان معترض على هذا المرسوم الا أنه قد وقع عليه إلى جانب رئيس الجمهورية ولم يلغ هذا المرسوم إلا بعد أن عملت على إلغائه القوى السياسية بما في ذلك جماعة رئيس الوزراء فالغي في ٢٤/ ١٩٧٣/٥ [٢] .

---

[١] مزيد من الإطلاع راجع المرسوم الأشتراعي رقم ٢٧ الصادر في ١٩٥٧/٤/١٦ .والمرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ .الصادر في ١٩٦٨/٨/٥ .وكذلك . أنور الخطيب . المجموعة الدستورية . دستوريات لبنان – ٢- صفحات ١٧٠ – ١٧٢ .

[٢] أنظر مجلة الحياة بيروت بتاريخ ١٩٧٣/٥/٢٤ .

ولرئيس الجمهورية التونسي في حالة خطر مهدد لكيان الجمهورية وأمن البلاد وإستقلالها . بحيث يتعذر سير دواليب الدولة الطبيعي إتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير إستثنائية تزول بزوال أسبابها ويرسل رئيس الجمهورية بياناً في ذلك إلى مجلس الأمة (فصل ٣٢ من الدستور) .

ويصدر قوانين خاصة بكل حالة طارئة على حدة، يتضمن القانون معالجة تلك الحالة الطارئة والآثار التي ستترتب على معالجتها . ومن هذا المنطلق أصدر رئيس الجمهورية التونسية قوانين بحالة الطوارئ مثل القانون رقم ٢٩ لعام ١٩٥٧ بإعلان حالة الطوارئ في ولاية سوق الأربعاء أيضاً إلى أمد غير محدد والقانون رقم ٥٩ لعام ١٩٥٨ بإعلان حالة الطوارئ على كل أراضي تونس . ثم أعلن حالة الطوارئ في جميع أراضي الدولة في ١٩٧٨/١/٢٦ نتيجة للإضرابات العمالية التي حدثت آنذاك . وبذلك فإن لرئيس الدولة في تونس مطلق الصلاحية في إصدار القوانين بحالة الطوارئ . ولقد حدث أن وجه رئيس الجمهورية رسالة إلى مجلس الأمة التونسي قبل أن تزول التدابير التي إتخاذها . وحين طلب أحد النواب في المجلس إستيضاح المجلس في تطبيق الفصل ٣٢ من الدستور قوبل بالرفض من قبل رئيس مجلس الأمة (١)

وبالعودة إلى واقع الحياة السياسية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري نجد أن أقطاراً قد عاشت فيها الأحكام العرفية منذ أن صدر أول قانون للطوارئ فيها مثل مصر لقد صدر أول قانون للطوارئ في عام ١٩٢٣ . ومع أن هذا القانون قد نص على أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان . فان القانون رقم ٥٣٣ لعام ١٩٥٤ بإعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء مصر

---

(١) لقد كانت وجهة نظر النائب المنجي الكعبي تطبيق الدستور في أن يوجه رئيس الجمهورية الرسالة إلى الأمة بعد أن تزول التدابير بزوال أسبابها حيث طلب : أن يقع توجيه البيان ترتيباً بعد إنتهاء حالة الطوارئ لا قبلها أو خلالها . وأضاف النائب المذكور : كما أن فهمي تبادر إلى كون فخامة الرئيس يستشير رئيس مجلس الأمة قبل إتخاذ التدابير . أنظر المنجي الكعبي : مداخلات نائب في مجلس الأمة تونس . صفحة ٢٧٣ .

لفتـرة غيـر محـددة [1] ولـذلك فلـيس مـستغرباً أن تعـيش مـصر فـي ظـل حالـة الطـوارئ فتـرات من تاريخـها المعاصر . هكـذا إمتدت فتـرة حالـة الطـوارئ فـي مصر بعد الثورة منذ ١٩٥٤ ـ إلى ١٩٦٤ ـ ومن عام ١٩٦٧ حتى عام ١٩٨٠ . وحين إنتهت حالـة الطوارئ في عام ١٩٨٠ أصدر رئيس الجمهوريـة قـانون محكمة أمن الدولـة كـان القصد منـه تكريس القضاء الإستثنائي وإعطائـه صفة الدوام بهذا الأسم الجديد لحالة الطوارئ لأنـه لم تعرف هذه المحكم سوى في ظل حالة الطوارئ .

والأكثـر مـن ذلـك أن رئـيس الجمهوريـة المـصري يـصدر قـرارات حالـة الطوارئ ويمددها إحياناً دون اللجوء إلـى الأحكـام الدستورية مثلاً علـى ذلـك إذا كان دستور ١٩٥٦ في مصر قد خول لرئيس الجمهوريـة إعلان حالـة الطـوارئ علـى أن يعرضـها خـلال ١٥ يومـاً علـى مجلـس الأمـة كمـا سـبق القـول . فـإن الدستور هذا قد تناقض مع النص المذكور بما ورد في المـادة ١٦١ منـه بـالنص على حالـة الطـوارئ السـابقة بمـا قررتـه مـن إن : جميـع القـرارات التـي أصدرها مجلس قيادة الثورة والتي أنشأت بقصد حماية الثورة ونظام الحكم فيهـا لا يجوز الطعن فيها أو المطالبة بإلغائهـا أو التعويض عنهـا بـأي وجـه مـن الوجوه وأمـام أي هيئة كانت .وبهذا النص تعطل حكم المـادة ١٤٤ مـن الدستور المـصري لعـام ١٩٥٦ .

---

[1] لمزيد مـن الإطـلاع أنظـر القـانون رمـق ١٥ لـسنة ١٩٢٣ بشأن الأحكـام العرفيـة فـي مـصر وبالذات المادة ٤٥ ـ والقانون رقم ٥٣٣ لعام ١٩٥٤ بشأن الأحكام العرفية في مصر وبالذات المادة ١١ .

أورد عصمت سيف الدولة وكتابه الأحزاب ومشكلة الديمقراطية في مصر أن القانون رقم ٩٦ ـ الصادر في ١٩٣٩/٨/٢٥ بمناسبة دخول الحلفاء الحرب تحت أسم الطوارئ حتى عام ١٩٧٠ تم تحت أسم حماية حريات المواطنين ضمن القانون رقم ٣٧ لعام ١٩٧٢ ـ راجع ص ٤٨ من الكتاب المذكور صدر عن دار المسيرة بدون غير مؤرخ

والجدير بالإشارة إلى أن رئيس الجمهورية المصري يصدر قرارات يعلن فيها حالات الطوارئ دون أن يحدد مدة سريان حالة الطوارئ وإنتهائها كما هي في القانون رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨، والذي ظل ساري المفعول حتى تم الإعلان عن إنتهاء حالة الطوارئ عام ١٩٦٤ بموجب إعلان الدستور في ١٩٦٤/٣/٢٤ وقرار إنهاء حالة الطوارئ رقم ١٢١٦ لسنة ١٩٦٤ . ثم جددت حالة الطوارئ في عام ١٩٦٧ بعد قيام الحرب العربية الإسرائيلية بالقرار رقم ١٣٣٧ لسنة ١٩٦٧، الذي ظل ساري المفعول حتى عام ١٩٨٠ بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠٧ لعام ١٩٨٠. وفي نفس العام أعلن رئيس الجمهورية المصرية عن حالة طوارئ جزئية بالمنطقة المتاخمة للحدود الغربية من ج . م . ع .[1] . وأعلنت حالة الطوارئ في أرجاء البلاد على أثر إغتيال رئيس الجمهورية أنور السادات في ١٩٨١/١٠/٦ لمدة سنة مددها رئيس الجمهورية لمدة سنة أخرى ثم سنة ثالثة أيضاً . وأقدم رئيس الجمهورية على تمديد حالة الطوارئ لمدة أربع سنوات إبتداء من ١٩٨٨/٣/٥ عام ١٩٩٢ [2] ولا تزال حالة الطوارئ في مصر قائمة حتى الآن (سبتمبر٢٠٠٥م) .

وكما سبق القول أن رئيس الدولة السوري قد تمتع بصلاحية إعلان حالة الطوارئ دون رقابة من السلطة التشريعية وفقاً لدستور ١٩٥٣م ، إلى درجة أن صلاحياته في هذا الدستور قد تعدت كثيراً دستور ١٩٧٣بهذا الصدد (حيث

---

[1] أنظر المادة ١ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٩٤ لعام ١٩٨٠ بتاريخ ١٩٨٠/٦/١٧ .

[2] لقد صدرت في مصر في العهد الجمهوري قرارات حالة الطوارئ التالية : القانون رقم ٥٣٣ لعام ١٩٥٤، القرار الجمهوري رقم ٣٢٩ لعام ١٩٥٦، والقرار رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨، والقرار رقم ٣٣٧ لعام ١٩٦٧، والقرار رقم ٣٧ لعام ١٩٧٢، والقرار رقم ٣٨٧ لعام ١٩٨٣ . راجع أيضاً النداء اللبنانية بتاريخ ١٩٨٨/٣/٢٧ وكتاب لهذا نعارض مبارك . تأليف مجموعة من السياسيين المعارضين . كتاب الأهالي القاهرة١٩٨٧ ص ٣٩٦. وابو اليزيد على المتيت .النظم السياسية والحريات العامة . مؤسسة الجامعة . القاهرة غير مؤرخ ص٢٥٣ .نظرية الظروف الإستثنائية . القاهرة ١٩٧٨ ص١٧٣. والديمقراطية هي الحل لمجموعة من الكتاب . القاهرة ص ٩٣.

أشترط دستور ١٩٥٣ موافقة مجلس النواب على إعلان الطوارئ) . زد على ذلك أن المراسيم التشريعية في ظل الأحكام المؤقتة . لم يُعاد النظر فيها بعد إصدار الدستور الدائم السوري لعام ١٩٧٣ . وإذا عدنا إلى تلك القرارات فإن منها المرسوم التشريعي رقم ٥١ لسنة ١٩٦٣ في ج . ع . س . أن تعلن حالة الطوارئ بمرسوم جمهوري يتخذ في مجلس الوزراء يجتمع برئاسة رئيس الجمهورية وبموافقة أغلبية ثلثي مجلس الوزراء . وبعد ذلك صدر تعميماً بحالة الطوارئ عام ١٩٧٠[1]. ثم أصبح هذا الحق من إختصاص رئيس الجمهورية دون رقيب كما سبق القول .

وعلاوة على ذلك فإن المرسوم التشريعي الصادر عام ١٩٦٢ سارياً المفعول حتى الآن . بحجة أن سوريا في حالة مواجهة مع إسرائيل ، لم ينص على أية ضمانات أو إجراءات قانونية يستطيع المقبوض عليهم أو المعتقلون من خلالها معرفة أوامر التوقيف أو الإعتقال والجهة التي أصدرته[2] .

لهذا فإنه حدث في الواقع العملي في سوريا أن قامت السلطات بممارسة صلاحياتها بموجب مراسيم حالة الطوارئ بما في ذلك الأوامر العرفية بإعتقال المواطنين المعارضين للسلطة ، أو العناصر المشكوك في تحركاتهم ويظلون في السجون حتى تقوم حركة تصحيحية جديدة تفرج عمن تريد الإفراج عنهم .

وعلى هذا الأساس ، أفرجت السلطة التي قامت بعد الحركة التصحيحية عام ١٩٧٠عن كثير من المعتقلين الذين ألقى القبض عليهم منذ حركة ١٩٦٦ حين قامت حركة داخلية في الحزب الحاكم أطاحت بكبار رجال الحزب الحاكم وقد عللت الحركة التصحيحية لعام ١٩٧٠ ذلك بأن الأوامر العرفية التي صدرت فيما مضى (قبل قيام الحركة) بأنه طبق قانون الطوارئ في حالات كثيرة في غير الظروف التي وضع من أجلها القانون ولأهداف لا تمت من قريب أو بعيد للغاية التي من أجلها أصدر قانون

---

[1] صدر هذا التعميم في ١٩٧٠/١٢/٢٤

[2] أنظر المرسوم التشريعي رقم٥١ لعام ١٩٦٢ الصادر في ١٩٦٢/٢/٢٢ .

الطوارئ [1] . علماً بأن كبار معارضي الرئيس الأسد (وهم أقطاب النظام السابق) قد بقوا في السجون حتى وافاهم الأجل دون محاكمة . كما أن قانون الطوارئ هذا لا يزال ساري المفعول منذ ذلك الوقت حتى الآن[2] .

وإذا كان رئيس الجمهورية العراقية يعلن حالة الطوارئ بمرسوم جمهوري بموافقة مجلس الوزراء بموجب قانون السلامة الوطنية الصادر عام ١٩٦٥ [3] . فإنه قد أصبح مطلق الصلاحية في إعلان حالة الطوارئ بموجب دستور ١٩٧٠ وقرار التعبئة العامة. لقد نصت المادة ٢ من قرار التعبئة رقم ١٤٥ على أن : تعلن التعبئة العامة بقرار من مجلس قيادة الثورة بناء على إقتراح مجلس الدفاع الأعلى في حالة توتر العلاقات الدولية وخطر نشوب حرب أو عند إعلان حالة الطوارئ، كما يعلن عن إنتهائها بعين الطريقة عند زوال الحاجة التي أوجبت إعلانها[4] . زد على ذلك أن غياب السلطة التشريعية العراقية منذ ١٩٥٨ حتى ١٩٨٠ حين قام المجلس الوطني الذي لا يتمتع بكامل صلاحيات السلطة التشريعية قد جعل رئيس الدولة غير مقيد في حالة إعلان حالة الطوارئ .

وقد حدث في الواقع أن أعلن رئيس الدولة وأنهى العمل بقانون حالة الطوارئ في شمال العراق أكثر من مرة منذ الستينات حتى سقوط نظام صدام[5]

---

[1] راجع جريدة البعث العدد ٢٣٨٢ بتاريخ ١٩٧٠/١٢/٣٠. وكذلك الحركة التصحيحية مرجع سابق ص ٣٣ ــ ٣٤.

[2] وذا ما رجعنا إلى الذين أصدر العفو بحقهم في ظل التقلبات السياسية . والإعتقالات التي تتم دون ذنب لوجدنا أنه قد أصدر المجلس الوطني لقيادة الثورة السوري عام ١٩٦٣عفواً عن الجنايات والجنح المرتكبة منذ ٦١/٩/٢٨ وحتى ١٩٦٣/٣/٩، أي فترة قيام الحكومات التي قامت بعد إنفصال سوريا عن مصر وحتى إسقاطها . راجع الجريدة الرسمية دمشق ١٩٦٣/٤/٦ .أي في مرحلة الوحدة بين مصر وسوريا وبداية فترة الحكومة التي تلتها . أنظر القانون الصادر في ١٩٦٢/٣/٢٧ .

[3] أنظر المادة ٢ من قانون السلامة الوطنية رقم٤ لعام ١٩٦٥ في العراق .

[4] مزيد من الإطلاع راجع القرار رقم ١٤٥ الصادر في ١٩٧١/١/٢٤في العراق .

(٥) لقد كان وزير الداخلية في العراق هو الحاكم العسكري بموجب قانون حالة الطوارئ الصادر في عام ١٩٦٣ . راجع الوثائق العربية بيروت لعام ١٩٦٣ ص ١١٣ .
هذا وقد صدر قانون العفو العام العراقي رقم ١٢٧ لعام ١٩٦٥ - الوثائق العربية لعام ١٩٦٥ ص ٥٦٨ . كما صدر قرار آخر بالعفو عن الأكراد في ١٩٧٤/٤/١٨. وهكذا .

ولم يقتصر الأمر على البلدان المذكورة أعلاه فقط ، بل وحدث أن أصدر رئيس الجمهورية في ج . ع . ي . قرار بحالة الطوارئ عام١٩٦٤ في المناطق الشمالية والشرقية ، التي كانت مسرحاً للحرب الأهلية آنذاك . كما أصدر رئيس المجلس الجمهوري قراراً بحالة الطوارئ في المناطق الوسطى عام ١٩٧٣ . إلا أنه نظراً لكون الشعب مسلح ولا يعني المواطنون ما هي حالة الطوارئ فإن مفعولها تلاشى دون إلغائها قانونياً في ج . ع .ي .

وعلاوة على ما تقدم فإن الأوضاع قد كانت مستقرة غير المستقرة في شمال العراق قبل سقوط حكم صدام وجنوب السودان قبل إتفاق ٢٠٠٥م والريف في المناطق الشمالية ـ الشرقية من اليمن تجعل إصدار قرارات حالات الطوارئ أو عدم صدورها في حالة متساوية بسبب أن الحركات التي كانت مناوئة للدولة في شمال العراق وجنوب السودان والقبائل في اليمن لديها أسلحة كثيرة .

وعاشت الجزائر حالياً حالة أحكام عرفية منذ إلغاء إنتخابات السلطة التشريعية في بداية عام ١٩٩٢ كما أن السودان في ظل حكم تغيب فيه المؤسسات الدستورية منذ ١٩٨٩/٦/٣١. وبقي العراق في حالة حرب مع إيران منذ ١٩٨٠ ـ ١٩٨٨. ثم في حرب الخليج الثانية منذ عام ١٩٩٠حتى سقوط النظام . أما لبنان فقد عاشت حرب أهلية مدمرة منذ منتصف السبعينات حتى بداية التسعينات .

وبناء على ما تقدم فإن صلاحيات رئيس الدولة واسعة خاصة إذا تتبعنا حقيقة الأوضاع المختلفة في هذه البلدان . وغياب السلطة التشريعية لمدد كبيرة فيها باستثناء لبنان وتونس . كما أن غياب الحريات العامة . وإنفراد الحزب الوحيد أو التنظيم السياسي الوحيد بالسلطة يجعل السلطة التشريعية تابعة لرئاسة الدولة عن طريق تبعية أعضاء السلطة التشريعية لقيادة الحزب من الناحية الحزبية ، وهي قيادة الحزب ورئاسة الدولة في نفس الوقت ثم قيام

الأغلبيـة الـساحقة مـن الحـزب الحـاكم بعـد إعـلان التعديـة قـد جعـل الأحكـام الدستورية في البلدان العربيـة وتطبيق الأحكـام الخاصـة بحالـة الطـوارئ بالـشكل المذكور فإن الأمر قد تغاير معها فـي ج . ي . مثـال ذلك قررت الفقرة ١٧ مـن م ١٨٨ مـن دسـتور ج . ي . بعـد التعديل فـي ١٩٩٤/٩/٣١ حـق رئـيس الدولـة إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة وفقاً للقانون . وقد حدث فـي الواقـع العملـي أن أصدر رئيس الدولة القرار الجمهوري بالقـانون رقـم ٢٠ لسنة ١٩٩٤ بشأن إعلان حالة الطوارئ من ١٩٩٤/٥/٥ لمدة ثلاثين يوماً . عرض هذا القرار على مجلس النواب في نفس اليوم ووافق عليه مجلس النـواب (راجـع قـرار مجلس النواب رقم ٤لسنة ١٩٩٤). علماً بان إتخـاذ رئاسـة الدولـة لهذا القرار قد كـان ضرورياً من أجل بقاء الوحدة اليمنية . وعليه فإن التقاليد الدستورية فـي ج . ي . تأخذ بالإلتزام بالنصوص الدستورية حتى في حالة مخاطر تعرضت لها البلد ـ كالتهديد بإنفصال جزء منـه . علمـاً بـان دستور ج . ي . يسمح بـإعلان رئاسـة الدولة لحالة الطوارئ إنطلاقاً من المادة ١ من الدستور القائلة بأن ج . ي . دولة مستقلة ذات سيادة وهي وحدة لا تتجزأ ولا يجوز التنازل عن أي جزء منـها الخ

حق رئيس الدولة في الإستفتاء:

وإلى جانب السلطات الواسعة التي تمتع بها رئيس الدولة في المجالات المختلفة قررت طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري حق رئيس الدولة في إستفتاء الشعب في بعض المسائل . وحق الإستفتاء هذا موجه لإضعاف وضع وصلاحيات السلطة التشريعية لدى جانب من الفقه .

بيد أن الدساتير التي قررت الإستفتاء قد تغايرت في النصوص الخاصة بذلك على أنه لا بد من الإشارة إلى أن ٩ دساتير في الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد قررت الإستفتاء وهي دساتير مصر لعام ١٩٥٦ و ج . ع . م . لعام ١٩٦٤ وج . م . ع . لعام ١٩٧١ والسودان لعام ١٩٧٣ وتونس والجزائر لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩و ١٩٩٦و ج . ي . لعام ١٩٩٠. غير أن أحكام هذه الدساتير قد تغايرت نصوصها بهذا الشأن .

خول الدستور المصري لعام ١٩٥٦ لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الأمة أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة ، التي تتصل بمصالح البلاد العليا (م١٤٥) . وقد تقارب مع هذا النص الحكم الخاص بذلك في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣، الذي قرر لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع مجلس الشعب أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة ، التي تتصل بمصالح البلاد العليا وتكون نتيجة الإستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها (م ١١٦) .

وإذا كانت أحكام الدستورين السابقين قد خولت لرئيس الجمهورية إستفتاء الشعب ، بعد موافقة السلطة التشريعية في الأول والتشاور معها في الثاني فإن أحكام الدستور التونسي قد خولت لرئيس الجمهورية الدعوة للإستفتاء الشعبي ومصادقة السلطة التشريعية على ذلك من جهة . والإستفتاء بدون موافقتها في بعض المسائل من جهة أخرى . مثال ذلك يقوم رئيس الجمهورية بعرض كل مشروع قانون يرمي إلى تنظيم السلطات العامة أو يتعلق ببعض القضايا

المصيرية على الإستفتاء ، شريطة أن لا تمس ذلك النظام الجمهوري ، ويجب مصادقة مجلس الأمة على الأستفتاء قبل عرضه على الشعب بالنسبة للقضايا المصيرية كالمصادقة على المعاهدات التي قد يترتب عنها تعديل الدستور .ولرئيس الجمهورية التونسي حق إستفتاء الشعب مباشرة بدون موافقة المجلس بالنسبة لمشاريع القوانين المتعلقة بتنظيم السلطة العمومية او المصادقة على المعاهدات التي لا يترتب عنها تعديل الدستور (فصل ٤٧ معدل بموجب التعديل الذي ورد في القانون الدستوري بتاريخ ١٩٧٦/٤/٨) .

أما أحكام دستوري ج . ع . م .لعام ١٩٦٤ و ج . م . ع . لعام ١٩٧١ فقد خولت لرئيس الدولة حق أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا دون الإشارة إلى السلطة التشريعية في هذا الموضوع . مثال ذلك نصت المادة ١٢٩ من دستور ج . ع . م . لعام ١٩٦٤ على أنه : لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا وينظم القانون طريقة الإستفتاء . وهو ما أكدته المادة ١٥٢ من دستور ج . م . ع . لعام ١٩٧١ حذف الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة في دستور ١٩٦٤ حيث وردت بالشكل التالي في دستور ج . م . ع . لعام ١٩٧١ لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا.

وقد إتفقت مع أحكام الدستورين السابقين أحكام الدستور السوري لعام ١٩٧٣ بهذا الشأن مع إضافة أن تكون نتيجة الإستفتاء ملزمة طبقاً للمادة ١١٢ منه التي نصت على أن يستفتي الشعب في القضايا الهامة ، التي تتصل مصالح البلاد وتكون نتيجة الإستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها ونشرها .

ولم تشذ عن النصوص الدستورية السابقة أحكام دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ عن ذلك لقد قرر دستور١٩٧٦ أن يعمد رئيس

الجمهورية لإستفتاء الشعب في كل القضايا الوطنية (م١١١ ف١٤٩) . ويمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء في دستور ١٩٨٩ (ف . ٩ م ٧٤) ثم أصبح هذا الحق لرئيس الجمهورية بعد تعديل الدستور عام ١٩٩٤م . و أكتفت أحكام دستور ج . ي . بحق مجلس الرئاسة بالدعوة إلى الإستفتاء العام (ف ٢ م ٩٤).

وهكذا يتضح أن الأحكام الدستورية التي قررت الأستفتاء في بلدان البحث قد ابتدأت مسيرتها بموافقة السلطة التشريعية أو إستشارتها في الإستفتاء . وأنتهت بالصمت عن النص على ذلك .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الدولة قد قام بتنفيذ صلاحياته هذه أن دعى الرئيس المصري عام ١٩٧٥ إلى إستفتاء الشعب على ورقة أكتوبر . وأجرى إستفتاء آخر عام ١٩٧٧ بالقانون رقم ٢ لعام ١٩٧٧ والدعوة للإستفتاء على قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١٤ لعام ١٩٧٨ بشان حماية الجبهة الداخلية والسلام الإجتماعي والدعوة للإستفتاء في ١٩٧٩/٤/١٩ على معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل . والدعوة للإستفتاء على تعديل الدستور في ١٩٨٠/٥/٢٢ . والإستفتاء الذي أعتمد في ١٩٨١/٩/١٠ بصدد القرار الذي أصدره رئيس الجمهورية بإعتقال ١٥٣٦ مواطن . والإستفتاء الصادر في ١٩٨٧/٢/٤ والاستفتاء الذي حصل في مايو ٢٠٠٥م بشأن تعديل المادة ٧٦ من الدستور. لقد أصبح اللجوء إلى الإستفتاء من قبل رئيس الدولة في مصر الوسيلة السريعة والمناسبة لتعزيز صلاحيته بالأستفتاء . ولم ينحصر الإستفتاء على مصر فقط بل وقد جرت إستفتاءات في أكثر من بلد عربي . إما بشان إقرار الدستور كما هي الحال في مصر ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧١ والجزائر في أعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ ، والسودان لعام ١٩٧٣ سوريا لعامي ١٩٥٣ و ١٩٧٣ ، واليمن في عامي ١٩٩١م ٢٠٠١م ،أو بصدد مشروع ميثاق الحزب

الحاكم ، كما هو الحال في الجزائر عام ١٩٨٦ حين إستفتي على مشروع الميثاق ، أو على رئيس الدولة ، الذي سبق وأن وضحناه أعلاه .

كان الغالب الأعم في نتائج الاستفتاءات هي أكثر من ٩٠% بصرف النظر عن موضوع الاستفتاء[١] .حتى التسعينات من القرن الماضي ثم إنخفضت قليلاً بعد ذلك بالشكل الذي أشرنا إليه أعلاه .على أنه قبل أن ننتقل إلى الجزء العاشر من هذا البحث موضوع الشق الثاني من السلطة التنفيذية نود أن نقدم الاستنتاجات التالية.

مما تقدم يتضح أم مسيرة السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري منذ الإطاحة بالنظام الملكي في بعض بلدان البحث والاستقلال للبعض الآخر. قد مرت بالشكلين الجماعي والفردي لرئاسة الدولة (عدا لبنان وتونس). وكان الشكل الجماعي في النظام المؤقت (باستثناء ج.ع.ي. في فترة ١٩٧١ - ١٩٧٤) كخطوة أولى يعمل بها قائد (الثورة) حتى يتمكن رئيس الشكل الجماعي (أو الرجل القوي في المجلس زعيم تنظيم الضباط الأحرار) من فرض سيطرته على أجهزة الدولة (باستثناء السودان في فترات العمل بدساتير ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥) و (ج.ع.ي. في فترة العمل بدستور ١٩٧١).

لقد كان رئيس الشكل الجماعي لرئاسة الدولة في بلدان البحث حين يكون هو قائد ((الثورة)) أو زعيم الضباط الأحرار الذين قادوا ((الثورة)) الخ. هو الذي يستحوذ على أهم السلطات وبمركزها في يده. ويكون أعضاء الشكل الجماعي لرئاسة الدولة لا يعدوا أن يكونوا مستشارين في المجلس في الواقع . والدليل على ذلك أنه حين يختلف أحد أعضاء الشكل الجماعي لرئاسة الدولة مع

---

[١] من أمثلة ذلك تم الاستفتاء على القرار رقم ٢ لعام ١٩٧٧ في ٣/٢/ ١٩٧٧. وبعد المظاهرات التي حدثت في مصر في ١٨/١٩/ يناير من نفس العام. والاستفتاء الذي تم بموجب القرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٧٨ , المصادر في ١٤ /٥/ ١٩٧٨.

رئيس المجلس يبعد العضو المذكور من المجلس ويغيب عن مسرح الحياة السياسية.

ويصبح رئيس الشكل الجماعي – في الفترة المؤقتة – رئيس الدولة في كثير من بلدان البحث كما هي الحال في مصر عام ١٩٥٦ والعراق عام ١٩٦٣ و ١٩٦٨ و ١٩٧٩ والجزائر عام ١٩٧٦ والسودان عام ١٩٧٢و١٩٩٣م وج.ع.ي. عام ١٩٦٤.

ويكون الإعلان عن منصب رئيس الجمهورية إما مباشرة بعد قيام (الثورة) بفترة ضئيلة كما حدث في ج.ع.ي. عام ١٩٦٢ والعراق عام ١٩٦٣. أو بعد الإعلان عن انتهاء الفترة المؤقتة. وبعد أن يمضي (قائد تنظيم الضباط الأحرار) فترة من الزمن في منصب رئيس الوزراء سواء وجد رئيس دولة ضعيف أو لم يوجد. ويكون (قائد الثورة) قد ركز بيده أهم مفاصل السلطة في جميع المجالات[1].

وتأتي الخطوة التالية تفصيل دستور على مقاس (قائد الثورة) يعزز صلاحياته الحقيقية ويثبتها دستورياً وبمركز في يده جميع السلطات الهامة. ثم يكون ((قائد الثورة)) بعد ذلك المرشح الوحيد لمنصب رئاسة الدولة كرئيس للجمهورية (بعد انتهاء الشكل الجماعي) في رئاسات قادمة (باستثناء لبنان) حتى الموت , أو الاغتيال أو الانقلاب عليه [2] ويبدأ التنافس على هذا المنصب بين الرئيس القائم ومرشحين يحصلون على نسب ضئيلة في الانتخابات الرئاسية بالشكل الذي وضحناه أعلاه .

---

[1] مثال على ذلك كان رؤساء وزارة ورؤساء مجلس قيادة الثورة كل من جمال عبد الناصر ١٩٥٤.١٩٥٦ وحافظ الأسد ١٩٧٠-١٩٧٢ وجعفر نمبري ١٩٦٩ – ١٩٧٢ وهواري بومدين ١٩٦٥-١٩٧٧.

[2] مثال على ذلك كان جمال عبدالناصر رئيس الجمهورية منذ عام ١٩٥٦ حتى وفاته عام ١٩٧٠. وكان هواري بومدين رئيس الجمهورية منذ ١٩٧٧ حتى مات عام ١٩٧٩.

هذا ولا يمكن النظر إلى أن الشكل الجماعي لرئاسة الدولة أو الشكل الفردي لها بصورة مجردة . وكما لو أن الشكل الجماعي أكثر ديمقراطية من الشكل الفردي . وإنما يجب النظر إلى ذلك على أساس وضع رئيس الدولة وصلاحياته في أي منهما . علماً بأن الغالب الأعم في الدول ذات التقاليد الدستورية العريقة هو تقرير الشكل الفردي لرئاسة الدولة , رئيس جمهورية.

وقيام الشكل الجماعي لرئاسة الدولة لم يكن دستورياً في مجمله (هذا إذا استثنينا دساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٣ , ١٩٦٥ , ١٩٦٧ , ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ . والسودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥) كما أن الانتقال منه إلى الشكل الفردي يتم بعد تفصيل الدستور على مقاس رئيس الدولة.

وحجتنا في هذا أن الشكل الجماعي لرئاسة الدولة , الذي يوجد في ظل غياب المؤسسات الدستورية في كثير من الأحيان . إن هذه الهيئات الجماعية لرئاسة الدولة (قوية على السلطات جميعاً) تشكل وتُعزل . ينخفض عدد أعضاؤها ويزيد بطريقة غير دستورية. وإنما تقوم بالطريقة التي تلائم رئيس هذه الهيئة.

وبما أن الهيئات الجماعية لرئاسة الدولة تتكون من القادة العسكريين الذين استولوا على السلطة (عدا السودان في أعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ وج.ع.ي. ١٩٦٧)وج.ي عام ١٩٩٠م . فإن القادة العسكريون يعملون على الاحتفاظ بأهم المراكز حساسية ويهيئون أنفسهم للاستيلاء على المفاصل الرئيسة للحكم في المستقبل. سواء كان ذلك أثناء الكفاح المسلح ضد المستعمر كما هي الحال في الجزائر , أو أثناء التحضير للثورة أو الحركة التصحيحية كما هي الحال في مصر عام ١٩٥٢ والعراق منذ ١٩٥٨ فما بعد. وسوريا منذ ١٩٤٩ و ١٩٥٢ و ١٩٦٣. والسودان في أعوام ١٩٥٨ و ١٩٦٩ و ١٩٨٩ وج.ع.ي. في عامي ١٩٦٢ و ١٩٧٤.

لقد كان القاسم المشترك لجميع هذه الثورات والحركات التصحيحية هو أن يأخذ الجيش دوره السياسي في الحكم. وبما أن الجيش هو الذي يقوم بالدور الرئيسي في إزاحة النظام السابق فإن جماعة المنتصرين يتغلغلون في أجهزة الدولة بالتدريج. وتكون القاعدة العامة أنهم يتحالفون مع الجماعات المدنية الراديكالية المعروفة في البلد بمواقفها المناوئة للديمقراطية الليبرالية. ومرد ذلك أن العسكريين يكونون بعد خروجهم من الثكنات خبرة بشؤون إدارة الدولة . زد على ذلك أن أصولهم الاجتماعية المتواضعة لم تمكنهم من التعليم نظراً لكثرة نفقات التعليم . لهذا ينخرطون في الكليات العسكرية التي لا يتطلب الدخول إليها معدلات كبيرة مثل كليات الجامعة.

ولأنهم ليسوا منظمين لأحزاب ولا قياديين فيها وإن وجد بعضهم في تلك الأحزاب . فإنهم يقومون بعد الثورات والانقلابات الخ. بمهادنة الساسة القدماء وخاصة الذين لم تمكنهم فرص النجاح من قيادة الأحزاب الليبرالية الكبيرة.

بيد أنهم في نفس الوقت يبحثون على المثقفين المطيعين للأوامر , والذين لم يكن لهم تاريخ حافل في الحياة السياسية .لأن هؤلاء المثقفين بطاعتهم الزائدة يمكنون العسكريين من احتواء السلطة بكاملها في نهاية المطاف.

وتناسب هذه الطريقة العسكريين لأنهم من أصول فلاحية في أغلبهم بعيدين عن الوسط الليبرالي المثقف في المدينة من جهة . ولأن تكوينهم وسلوكهم وانضباطهم العسكري القائم على الطاعة الصارمة يجعلهم لا يميلون إلى الحوار وتعدد الآراء والتعود على المبادئ الليبرالية من جهة ثانية.

ويكون للتقيد الصارم بالإنضباط العسكري وتنفيذ الأوامر دون مناقشة في المؤسسة العسكرية أن يأخذ شكلاً مزدوجاً يتمثل بالتنظيم الدقيق والانضباط الصارم في القوات المسلحة والسلوك الريفي السلطوي ـ المطيع في الشرق.

ومن هذا المنطلق فإن قيادة ((الثورة)) الخ. ورئيسها يعمل بعد ذلك على إزاحة المثقفين والشخصيات السياسية المعروفة في البلاد بحجة حصر العمل الحزبي . وبعد أن يتمكن من ذلك يتخلص الشخص القوي في الهيئة العليا للدولة بعد (الثورة أو الحركة.... الخ). من الشخصيات القوية في الهيئة العليا نفسها . فيقرب الشخصيات الضعيفة والمنتفعة والانتهازية (في مجلس الثورة .....الخ) ويكون هؤلاء الأشخاص الذين يعتمد عليهم وخاصة أبناء الريف منهم والنازحين إلى المدينة وهم الذين لم يحظوا بقسط وافر من التعليم. زد على ذلك أن هذا الرئيس (أو الزعيم) يولي أبناء منطقته المناصب الحساسة وبالذات أجهزة الأمن والقوات المسلحة.

وتكون النتيجة بالمقابل أن يخضع هؤلاء العسكريون الريفيون بالذات لرئيس الدولة بصورة مزدوجة . لأنهم من أبناء منطقة هذا الرئيس من جهة . ولأنه قد أنعم عليهم بهذه المناصب التي لو لم يكن رئيس لما وجدوا فيها من جهة ثانية. خاصة وهم أولئك الريفيون المتطلعون إلى حياة أفضل في المدينة , التي تتغير أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الخ . رأسا على عقب في بلدان تعتبر فيها السلطة مصدر رئيسي للإثراء تاريخياً.

وإضافة إلى ما تقدم فإن تدني مستوياتهم الثقافية وجهلهم معرفة التقاليد الليبية ومحاولة الحصول على كل شيء بأي شكل كان. لهذه العوامل مجتمعة فإنهم لا يحترمون النصوص الدستورية (حتى التي شرعها المشرع بما يوافق طموحات الرئيس وعلى قياسه). حيث يعتبرونها أشياء ثانوية (وللدعاية في أحيان كثيرة) لا ترقي إلى أن يتقيد بها مشروعها. الأمر الذي يجعل أحد المبادئ الدستورية المعلن عنها , القائلة بالمساواة في تولي المناصب العامة على أساس الكفاءة في تلك الدساتير المفصلة على مقاس رئيس الدولة غير مطبقة في الواقع.

وبالمقابل يطمئن رئيس الدولة إلى جماعته وأبناء منطقته فيغدق عليهم بالأموال والهيئات (تحت عدد من الذرائع). ويركن إلى أداء خدماتهم لأنهم يعملون معه بحكم القرابة والمنطقة والمنفعة الواحدة , والإخلاص الريفي لمن أحسن إليه.

وتكون أول النتائج تغير أوضاعهم الاجتماعية رأساً على عقب . حيث إذا كانت البنية الاجتماعية (للضباط الأحرار) الذين يطيحون برئاسة الدولة السابقة من منابع اجتماعية صغيرة ومتوسطة عموماً. فإن القسم الأكبر من هؤلاء الذين استولوا على السلطة وجماعتهم الذين يتوزعون المناصب الحساسة العسكرية والمدنية يصبحون في أوضاع إقتصادية واجتماعية جديدة. فتتغير طلباتهم ونمط حياتهم وسلوكهم. فيتراجعون عن الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية الخ. التي قاموا بها في بداية مدة إستيلائهم على السلطة (مثال تونس والسودان ومصر...... الخ).

وإذا لم يتم ذلك في عهد الرئيس نفسه فإنها تتم في عهد الرئيس التالي له. وبما أنه قد تغير وضعهم ونظراً لما أشرنا إليه أعلاه فإنهم يكونون أشد شراسة في ضرب أي نفس ليبرالي داخل السلطة وخارجها . خاصة أثناء الحرب الباردة. ومع أن إنتهاء الحرب الباردة قد أثر إلى هذا الحد أو ذاك على سلوكهم وتعاملهم. بيد أن كثير من هذا التعامل هو مسايرة للواقع الجديد ولأنهم يرون الحكم بالطريقة السابقة غير ممكن الآن من جهة . ومماشاة الوضع الجديد مع الحفاظ على الأوضاع القديمة من جهة ثانية.

هذا وإذا كانت تكتمل رئاسة الدولة إجراءاتها بعد إصدار الدستور بقيام حزب أو تنظيم سياسي حاكم وحيد وفقاً لنص الدستور كما هي الحال في مصر منذ ١٩٥٤ ـ حتى ١٩٧٦ والعراق في الستينات (الاتحاد الاشتراكي العراقي) والسودان منذ ١٩٧٣ ـ ١٩٨٥ , وج.ع.ي في الستينات , والسبعينات

والثمانينات (الاتحاد الشعبي الثوري ١٩٦٧ , الاتحاد اليمني ١٩٧٣ , المؤتمر الشعبي العام ١٩٨٢) والإستيلاء على الحزب أو التنظيم السياسي بعد الإستيلاء على السلطة (سوريا منذ ١٩٦٣ حتى الآن العراق منذ ١٩٦٨ , تونس منذ ١٩٥٧- حتى ٢٠٠٣م , الجزائر منذ ١٩٦٢ حتى ١٩٩٠) بعد كل حركة الخ. في ظل منع التعددية الحزبية يصبح رئيس الدولة (رئيس الحزب أو التنظيم السياسي أو أمين عام) الحزب أو التنظيم بما يقوي وضعه في جميع مؤسسات الدولة – التنفيذية والتشريعية والقضائية وعلى المنظمات الجماهيرية التي تعمل إحتياطياً للحزب أو التنظيم الحاكم. لذلك فإنه حين يموت رئيس دولة أو يطاح به يسقط معه النظام الحزبي القائم كما هي الحال في مصر بعد وفاة الرئيس جمال عبد الناصر والعراق في عهد عبد السلام عارف , والجزائر في عهد الرئيس بن بله والسودان بعد النميري.

ويتقلب توجه الحزب الحاكم مع تقلب توجه رئيس الدولة في كثير من الأحيان , الأمر الذي يجعل المواطنين في موقف سلبي من التقلب ذاته. حيث إذا نظرنا بعمق إلى رد الفعل الشعبي أمام تقلب الحكام , القدماء ولجدد لا نجد مقاومة تذكر.

وإلى جانب ما تقدم فإن سيطرة رئيس الدولة على جهاز الدولة ومؤسساتها وعلى الحزب الحاكم وتركيزه السلطات بالشكل الذي وضحناه أعلاه وتقلبات توجهات الحاكم وتركيزه السلطات بالشكل الذي وضحناه أعلاه وتقلبات توجهات الحاكم نفسه في ظل إنعدام الثوابت , وتجاوز الإحكام الدستورية المفصلة على الرئيس. كل هذا يجعل حتى أعضاء الحزب الحاكم أو التنظيم السياسي الوحيد يعلنون الولاء والطاعة للجماعة الجديدة التي تستولي على السلطة (رغبة ورهبة). ويكون معهم في ذلك قيادة المنظمات الجماهيرية (التي هي من قيادات الحزب أو الدولة).

وتقوم بعد كل حركة الجماعة الجديدة بتصفية (المغضوب عليهم) بكل بساطة ودون عناء وبما أن الأمر على هذه الشاكلة فإن رئيس الدولة بعد كل (حركة تصحيحية) يقوم بإصدار دستور جديد أو تعديل الدستور ويكون إصدار الدستور أو تعديله من دون قيام جمعية منتخبة لهذا الغرض في الغالب الأعم. بما يتفق مع طموحاته وتصوراته لكيفية ممارسة السلطة . وهو ما كان يقوي الاتجاه نحو تركيز السلطة بيده. وما يجعله أحياناً فوق السلطات نفسها . حيث يتضح من تتبع مسيرة التطور الدستوري في بلدان البحث أن الأحكام الدستورية تصب في هذا الاتجاه (باستثناء السودان في ظل الحكومات الإئتلافية – ولبنان غير أن الأوضاع غير مستقرة في الأولى حيث تبادل الحكم الحكومات المدنية والعسكرية تارة بتارة , والحرب الأهلية في الثانية والجمهورية اليمنية التي لم تحيد عن الديمقراطية حتى أثناء الحرب ضد الانفصاليين في صيف ١٩٩٤). وعليه فليس من المستغرب أن يقوم رئيس الدولة بعد تثبيت وضعه وفقاً لما يريده من تقوية صلاحياته في جهاز الدولة .قد كان يعتمد إلى الاستفتاء على انتخابه وهو المرشح الوحيد المسيطر على الحياة السياسية فيفوز بما لا يقل عن ٩٠% من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم في الاستفتاء[١] . وتتكرر رئاسة للدولة حتى وفاته أو الانقلاب عليه (باستثناء لبنان).

وكما سبق القول بأن رئيس الدولة قد كان ينشئ حزباً أو تنظيماً سياسياً في بعض البلدان أو يستولي على قيادة الحزب الذي كان قائماً قبل الإستيلاء على السلطة , أو يعدل هياكله ويغير قيادته كما سبق أن وضحنا أعلاه. بما يضمن بقائه رئيساً للدولة والحزب أو التنظيم الحاكم. وبما يمكنه من السيطرة على أجهزة الدولة والهيئات السياسية في البلاد. وتكون إحدى ذلك من خلال

---

[١] - هذا إذا ما استثنينا الاستفتاء على حافظ الأسد عام ١٩٧٣ والرئيس الجزائري في ١٩٨٩/٢/٢٢ حيث حصل على ٨١% من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.

الصلاحيات الواسعة لرئاسة الدولة في جميع المجالات . فرئيس الدولة كما وضحنا هو الذي يعين الموظفين إبتداء بنائبه في الدساتير التي نصت على ذلك وانتهاء بموظفين عاديين (كما أسلفنا أعلاه).

لقد كان يعين رجال الدين في بعض المناصب الدينية إبتداء بتعيين مفتي الديار وبابا النصارى وأحبار اليهود (في مصر وتونس والسودان) وانتهاء بأمة المساجد في (مصر راجع أعلاه) وامتلك رئيس الدولة صلاحيات واسعة في مجال التشريع ابتداء بحق تعيين الهيئة المؤقتة في بعض بلدان البحث وأعداد محددة من أعضاء السلطة وحق الإعتراض الخ . وإصدار القرارات بقوانين التي تزيد بكثير على القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية.

ولم تنحصر الصلاحيات الواسعة لرئيس الدولة على مجالي السلطتين التنفيذية والتشريعية فقط , بل وامتدت إلى صلاحياته في مجالات القضاء والسياسة الخارجية واكتملت بصلاحياته الاستثنائية , التي سبق أن وضحنا ما أعلاه.

وإذا كان وضع رئيس الدولة وصلاحياته في زمن الحرب الباردة بين قطبي الصراع العالمي بالشكل المذكور فقد طرأ تغير على وضعه وصلاحياته وعلاقاته الدستورية الأخرى في الدولة في ظل انتهاء الحرب الباردة . إن هذا ما بدأ يحدث في بعض بلدان البحث مثل ج.ي. ومصر ويتأرجح في بلدان أخرى مثل تونس وسوريا. ويبقى لبنان البلد المحافظ على التقاليد البرلمانية العتيدة رغم العواطف الكثيرة , والتركيبة الطائفية القوية.

وعليه فأن الأوضاع المذكورة قد أصبحت أحد أهم المعوقات لقيام إصلاحات سياسية وأقتصادية وثقافية حقيقية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري رغم السير البطيء فيها بفعل مؤثرات دولية قوية .

وبالمقابل تعرضت الدول العربية ذات النظام الملكي لنوع من عدم الاستقرار في ستينات وثمانينات القرن الماضي وبالذات الدول التي وجدت فيها السلطة التشريعية لفترات كثيرة من حياة هذه الدول مثل الأردن والمغرب التي وجدت فيهما التعددية السياسية والحزبية والكويت التي وجدت فيها السلطة التشريعية أغلب فترة مسيرة نظام الحكم فيها منذ ١٩٦٢م حتى الآن ٢٠٠٥م قبل وجود العلنية الحزبية وتبقى الدول الملكية الأخرى في شبه جزيرة العرب في بداية التطور الدستوري الحديث (البحرين – عمان – قطر – الإمارات العربية المتحدة ، والمملكة العربية السعودية).

أن بقاء الأوضاع بالشكل الذي هي عليه في الدول العربية يعرضها لهزات قوية ولهذا فأنه يجب أن يجري الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي الشامل في هذه البلدان لضمان تطورها واللحاق بالأوضاع التي يشهدها العالم اليوم في هذا المجال .

لم تكن الدول العربية ذات النظام الملكي ذات نظام برلماني يملك فيها رئيس الدولة ولا يحكم وإنما كان ولا يزال يتمتع بوضع حقوقي قوي وصلاحيات واسعة في جميع المجالات التنفيذية والتشريعية والقضائية والأحكام العرفية والأوضاع الاستثنائية والعلاقات الخارجية بالشكل الذي بيناه أعلاه من خلال التحليل المقارن .

للدول الملكية العربية التي وجدت فيها السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية (الأردن والمغرب) والسلطة التشريعية في الكويت ، والبحرين مؤخراً . في حين لا تزال الدول العربية ذات النظام الملكي هي الأخرى فيها مجالس إستشارية حتى الآن ٢٠٠٥م وهو ما يجعل رئيس الدولة فيها أقوى بكثير من رئيس الدولة في الدول العربية ذات النظام الملكي التي توجد فيها التعددية الحزبية والسلطة التشريعية .

وعليه فأن المهمة الأساسية في هذه الدول الانتقال إلى النظام الملكي الدستوري وقيام السلطة التشريعية ومنظمات المجتمع المدني بهدف المساهمة بفعالية في التطور القادم والتوازن في صلاحيات رئيس الدولة والمؤسسات الدستورية الأخرى – السلطة التشريعية – الحكومة وغيرها . وهو ما يكون للوضع العالمي دور كبير في التسريع بالإصلاح العام في الدول العربية بنظاميها الجمهوري والملكي .

أنظمة الحكم فى الدول العربية

(عشرة أجزاء فى ثمانية مجلدات)

الجزء الأول : نشأة الأحكام الدستورية العربية وبنيتها الفنية وطرق تعديلها

الجزء الثانى : نوع الدولة وشكل نظام الحكم فى التشريع الدستورى العربى

الجزء الثالث : الحقوق والحريات في الدول العربية

الجزء الرابع : النظم الإنتخابية في الدول العربية

الجزء الخامس : طرق قيام السلطة التشريعية والمؤقتة وبنيتها الإجتماعية والسياسية والفنية

الجزء السادس : النشاط البرلماني للسلطة التشريعية

الجزء السابع : الوضع الحقوقى للنائب فى السلطة التشريعية

الجزء الثامن : الوضع الحقوقى لرئيس الدولة في الدول العربية

الجزء التاسع : صلاحيات رئيس الدولة في الدول العربية

الجزء العاشر : الحكومة وهيئات الوحدات المحلية





المكتب الجامعى الحديث

مساكن سوتير - أمام سيراميكا كليوباترا - عمارة (5) مدخل (2) - الأزاريطة - الإسكندرية

ت: 00203/4865277 فاكس: 00203/4843879

بالتعاون مع مركز البحوث الدستورية و القانونية - تعز